

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

### **Кваліфікаційна робота**

на тему: **«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ  
ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА  
ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОЇ РАЙОННОЇ ВІЙСЬКОВОЇ (ДЕРЖАВНОЇ)  
АДМІНІСТРАЦІЇ»**

**Виконала:**

студентка академічної групи 2мДС  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та  
адміністрування»  
другого (магістерського) рівня вищої  
освіти  
спеціальності 281  
«Публічне управління та  
адміністрування»

\_\_\_\_\_ О.Л. Деркач

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент  
\_\_\_\_\_ Д.П. Таран

## **Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи**

**Бібліографічний опис:** Деркач Олена Леонідівна. Організаційно-правові засади захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації на прикладі Полтавської РДА. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Таран Дмитро Павлович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2024 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел.

**Анотація.** Кваліфікаційна робота присвячена дослідженню теоретико-правових засад захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. З'ясовано історичні етапи становлення цього інституту в Україні, проаналізовано поняття «публічна адміністрація» та запропоновано його визначення. Визначено загальні й спеціальні принципи адміністративної процедури, спрямовані на захист прав громадян, та висвітлено їх класифікацію. Досліджено проблеми правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності в Україні, запропоновано шляхи систематизації законодавства через ухвалення єдиного закону про адміністративну процедуру. Розглянуто зарубіжний досвід захисту прав громадян публічною адміністрацією, зокрема в Нідерландах, Естонії та Грузії, й обґрунтовано необхідність імплементації *acquis communautaire* у національне законодавство. Робота містить практичні рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових засад діяльності публічної адміністрації в Україні.

**Ключові слова:** захист прав громадян, публічна адміністрація, засоби захисту прав, принципи публічної адміністрації, повноваження публічної адміністрації, адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, право на адміністративне оскарження, зарубіжний досвід правового захисту, відповідальність публічної адміністрації в зарубіжних країнах.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	7
1.1 Виникнення, становлення та розвиток інституту захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.....	7
1.2 Суб'єкти публічної адміністрації: поняття, сутність та засади захисту прав громадян.....	13
1.3 Повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту прав громадян.....	19
РОЗДІЛ 2 ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	25
2.1 Принципи адміністративної процедури в сучасному захисті прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.....	25
2.2 Нормативно-правові акти в механізмі захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.....	31
2.3 Застосування адміністративної процедури у системі засобів захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації на прикладі Полтавської РДА.....	35
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	47
3.1 Кращі практики захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в окремих зарубіжних країнах та їх імплементація в Україні.....	47
3.2 Удосконалення організаційного та правового захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в Україні.....	62
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	73

## ВСТУП

**Актуальність наукового дослідження** зумовлена сучасними викликами, які постають перед системою публічної адміністрації в Україні. Суб'єкти публічної адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні прав і свобод громадян, надаючи адміністративні послуги, здійснюючи регулювання суспільних відносин та контролюючи дотримання законності. Проте зростання складності суспільних відносин та підвищення ролі держави у їх регулюванні супроводжуються ризиками зловживань, недоліків чи бездіяльності з боку публічної адміністрації, що створює потребу в ефективних механізмах захисту прав громадян.

Особливе значення дослідження набуває в умовах реформування адміністративної системи України, спрямованої на приведення її до європейських стандартів прозорості, підзвітності та ефективності. Це передбачає вдосконалення нормативно-правового забезпечення та організаційних механізмів діяльності публічної адміністрації. На тлі децентралізації, впровадження цифрових технологій в управлінні та підвищення вимог суспільства до якості адміністративних послуг виникає необхідність у ґрунтовному аналізі та удосконаленні засад захисту прав громадян.

Крім того, міжнародний досвід демонструє, що ефективний захист прав громадян є важливим чинником підвищення довіри до державних інституцій, що особливо актуально для України в контексті зміцнення демократичних цінностей і верховенства права. Таким чином, дослідження організаційно-правових засад захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації має не лише теоретичне, але й практичне значення, сприяючи створенню сучасної, ефективної та людиноорієнтованої системи публічного управління.

**Мета та завдання дослідження.** Мета написання кваліфікаційної роботи є проведення ґрунтовного аналізу та отриманні наукових висновків щодо організаційно-правових засад захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації, а також наданні практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.

Досягнення вказаної мети зумовлює необхідність розв'язання наступних завдань:

- проаналізувати виникнення, становлення та розвиток інституту захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в історичному аспекті;
- узагальнити наукові підходи до поняття публічної адміністрації, змісту та принципів діяльності;
- дослідити повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту прав громадян;
- навести класифікацію принципів адміністративної процедури захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації;
- проаналізувати нормативно-правові акти в механізмі захисту суб'єктів публічної адміністрації;
- охарактеризувати застосування адміністративної процедури у системі засобів захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації на прикладі роботи Полтавської РВА;
- з'ясувати сутність конституційного права на адміністративне оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації як засобу захисту прав громадян;
- розглянути питання європейської інтеграції як передумови ефективного захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації;
- дослідити позитивний досвід зарубіжних країн щодо захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації та сформулювати рекомендації щодо його застосування в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організаційного та правового захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в Україні, з урахуванням зобов'язань України в рамках європейської інтеграції та позитивного зарубіжного досвіду.

**Об'єктом дослідження** виступають суспільні відносини, які виникають у процесі захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.

**Предметом дослідження** є організаційно-правові засади захисту прав

громадян суб'єктами публічної адміністрації.

Методологія дослідження. У дослідженні використано комплекс методів, які забезпечують всебічний аналіз досліджуваної проблематики. Застосування загальнонаукових методів, таких як аналіз і синтез, дозволило дослідити окремі аспекти організаційно-правових засад і визначити їх взаємозв'язок у забезпеченні прав громадян. Індукція і дедукція сприяли формуванню загальних висновків на основі аналізу конкретних прикладів із практики. Порівняльний метод забезпечив можливість вивчення міжнародного досвіду у сфері захисту прав громадян публічною адміністрацією, а також виявлення найкращих практик для їх адаптації до українських реалій.

Серед спеціально-правових методів було застосовано формально-юридичний метод для аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів публічної адміністрації, а також метод правового моделювання, який допоміг розробити рекомендації з удосконалення нормативно-правової бази. Метод порівняльного правознавства дозволив здійснити порівняння українського законодавства з нормативними системами інших країн у контексті організації захисту прав громадян.

Застосування зазначених методів у їх взаємозв'язку дозволило забезпечити всебічне розкриття теми, отримати обґрунтовані наукові висновки та розробити рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення та результати дослідження висвітлювались на XI Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні», м. Полтава, 2024 рік.

**Структура роботи.** Робота складається з анотації, змісту, вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 81 сторінка, з яких основний текст – 73 сторінки, список використаних джерел – 8 сторінок (79 найменувань).

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

#### 1.1 Виникнення, становлення та розвиток інституту захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації

Інститут захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації є важливим елементом сучасної правової системи, який відображає рівень демократичності, прозорості та ефективності публічного управління в державі. Із розвитком суспільства та вдосконаленням правових систем, питання правового захисту громадян в адміністративній сфері набуло значущого значення. Воно стосується не лише забезпечення захисту прав особи від порушень з боку органів влади, але й створення умов, за яких громадяни можуть ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси, взаємодіючи з державою.

Виникнення інституту захисту прав громадян можна простежити від становлення перших правових норм, що регулювали діяльність адміністративних органів. В Україні цей процес пройшов тривалий шлях еволюції – від підкорення адміністрації законам до розвитку незалежної судової системи й введення адміністративного судочинства.

У різні періоди становлення Української державності простежуються проблеми, пов'язані з визначенням, забезпеченням і захистом прав людини. У відносинах між державою та суспільством часто виникали суперечності, зумовлені тим, які політичні сили перебували при владі.

Я. В. Лазул вважає, що в первіснообщинному суспільстві питання прав особистості не виникало, тому що цей період характеризувався колективним виробництвом і розподілом, відсутністю соціальної нерівності та низьким рівнем суспільної свідомості, і домінування біологічних інстинктів. На той час у суспільстві не існувало ні розподілу прав і обов'язків, ні класового поділу, що визначався рівнем економічного розвитку. Виниклі норми, відомі як

«мононорми», на той час не були ні правовими, ні моральними, їх дотримання забезпечувалося громадським осудом і каральними санкціями [36, с.6].

З одного боку, можна сказати, що суспільство того часу було рівним, оскільки ніхто не отримує переваг, природно, що всі користуються рівними правами [22, с.9]. Суть цієї рівності полягає в несвободі, поглиненості людини суспільством, нещадній регламентації всієї її діяльності, консерватизмі форм, традицій і звичаїв, які закріплюють існуючі зв'язки і відносини і не дозволяють виникненню будь-які форми, традиції та звичаї. У цей період права і свободи особистості були неможливі, оскільки потреба виживання вимагала суворого підкорення. Всі особисті потреби для сімейних потреб [36, с. 6].

З іншого боку, рівності в первісному суспільстві немає і не може бути, оскільки існування будь-якої людської спільноти, особливо первісних племен, уже означає наявність ієрархії. Можна говорити про наявність статево-вікової нерівності – люди різної статі та різного віку в племені виконують різні функції, а тому мають різні соціальні ролі. Немає також рівності між родами і групами [36, с. 7].

Можна зробити висновок, що в цей історичний період люди від народження мали певне уявлення про рівність. Однак справжньої рівності немає. Людина розглядається не як самостійний індивід зі своїми правами, а як частина колективу, де спільне благо завжди переважає над індивідом і повністю йому підпорядковується. Яскравою особливістю розвитку прав і свобод людини в той час було те, що колективні права переважали над індивідуальними і підлягали значним обмеженням.

Т.М. Заворотченко зазначає, що в стародавні часи в рабовласницьких державах Північного Причорномор'я формувалася рабовласницька демократія, що забезпечувала гарантії захисту права приватної власності, недоторканності та свободи особи від абсолютної влади [22, с. 11].

У період існування Давньоруської держави основними джерелами права слугували звичаєве право, князівські постанови та церковне законодавство. Важливими документами того часу були «Руська правда», «Слово про закон і

благодать», «Повість минулих літ» і «Повчання Володимира Мономаха», де містилися положення, що відображали права людини. Згодом, коли українські землі увійшли до складу Великого князівства Литовського, тут почала діяти складна та неоднорідна система права. Для її уніфікації було створено Литовський статут, який вийшов у трьох редакціях: 1529, 1566 та 1588 роках. У Литовському статуті закріплювалися принципи суверенітету народу, рівності перед законом, персональної відповідальності та захисту прав людини на рівні держави [30, с. 60-61].

Першою українською конституцією, що мала фундаментальне значення у сфері захисту прав громадян, стала «Конституція Пилипа Орлика», прийнята у квітні 1710 року під час існування Гетьманщини. За своєю суттю вона представляла собою угоду під назвою «Договори та постанови прав і свобод військових між Ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, та між генеральними особами, полковниками і самим Військом Запорізьким, укладені за обопільною згодою та скріплені формальною присягою з боку Ясновельможного Гетьмана». У подальшому цей документ отримав назву Конституції Пилипа Орлика [21].

Як слушно зазначає В. М. Іванов, Конституція Пилипа Орлика включала демократичні положення, в яких було закріплено ідею народовладдя. Вона базувалася на принципах «вільних виборів», «вільного волевиявлення», дотримання права та рівності за умов «непорушності прав, законів та вольностей» [25, с.221].

На початку ХХ століття склалися умови для розвитку громадянських прав та механізмів їх захисту. Українська Центральна Рада ухвалила закони та універсали, які мали на меті захист прав громадян. Цей етап відзначався відновленням української державності, хоч і в рамках автономії.

Відбулося третє щорічне засідання Української Центральної Ради (УЦР), яка почала формувати власну правову систему. В Українській Народній Республіці джерелом влади визнавався український народ. Ця універсальна правова система прийняла принцип місцевого самоврядування і проголосила

непорушність демократичних прав і свобод особи і сім'ї. Було скасовано смертну кару і визнано право на використання місцевої мови у спілкуванні з державними установами. Також гарантується свобода слова, преси, віро сповідання, зібрань і страйків [25, с. 327].

IV Універсал, ухвалений УЦР 9 січня 1918 року, проголосив незалежність Української Народної Республіки, визнав, що влада належить українському народові, розділив владу на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, а також надав широкі права і свободи народу [66].

На початку ХХ століття східна частина України була частиною єдиної Соціалістичної Радянської Республіки, де відбувався розвиток радянського законодавства.

На III Всеукраїнському з'їзді Рад 10 березня 1919 р. була затверджена перша Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (надалі за текстом – УСРР), яка була пронизана ідеями переходу від буржуазного ладу до соціалізму, встановлення диктатури пролетаріату. Третій розділ Конституції УСРР називався «Декларація прав і обов'язків працюючого і експлуатованого народу України», який був присвячений правам і обов'язкам громадян УСРР [33].

Конституція УСРР, зокрема, акцентувала увагу на функціонуванні державної та місцевої влади, приділяючи при цьому мінімальну увагу правам громадян. У цій Конституції 1919 року третій розділ, присвячений правам особи, займав останнє місце серед трьох розділів. Не було передбачено жодних гарантій для захисту прав громадян, а також вони не отримували можливості брати участь у управлінні державними справами або в процесі прийняття нормативно-правових актів. Також відсутніми залишалися права на звернення до органів державної або місцевої влади [10, с. 33].

У 1922 році Українська Соціалістична Радянська Республіка стала частиною Союзу Радянських Соціалістичних Республік. В цей час у правовій системі відбувалися суттєві зміни, які включали перехід від однієї Конституції до іншої.

15 травня 1929 року відбувся XI Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, на якому була ухвалена Конституція Української соціалістичної радянської республіки. Згідно з її першою статтею, вся влада в межах республіки належала Радам. У Конституції 1929 року не було окремого розділу, присвяченого правам людини та громадянина, і всі блага вважалися соціалістичною державною власністю. Проте, аналіз її положень дозволяє виділити певні права, серед яких:

- право громадян на вільне проведення зібрань, мітингів та походів;
- право робітників і селян на об'єднання в організації;
- право на повну, всебічну та безкоштовну освіту;
- право вибирати та бути обраним до рад для всіх громадян, які до дня виборів досягли вісімнадцятирічного віку і відповідали вимогам, зазначеним у третьому розділі Конституції [31].

Конституція УРСР 1937 року мала значно декларативний характер стосовно прав українського народу. Хоча в ній були проголошені демократичні норми, вони залишалися далекими від реальної демократичної практики і не відповідали умовам тоталітарної держави. Ці положення не враховували реалії та потреби того часу. Репресії, які здійснювалися в Радянському Союзі, повністю заперечували існування прав і свобод громадян, а також можливість їхнього захисту [10, с. 35].

Розпад Союзу Радянських Соціалістичних Республік у 1991 році став початком нового етапу в історії України, яка отримала можливість розвиватися як незалежна і суверенна держава. Це також стало поштовхом для створення національного законодавства, що регулює систему захисту прав громадян з боку органів публічної адміністрації.

В чинній Конституції України відведено належне місце правам і свободам людини та їх гарантіям. В ст. 3 Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії, зазначається в цій же статті, визначають зміст і спрямованість діяльності

держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, забезпечення прав і свобод особи є головним її обов'язком [32].

Розділ II Конституції України має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Права людини і громадянина, визначені Конституцією України, відповідають найвищим міжнародним стандартам, вони гарантуються і не можуть бути скасовані. Конституцією забороняється звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод шляхом внесення змін до законів або прийняттям нових [32].

Ще одним здобутком Конституції України в сфері прав і свобод громадян стало закріплення обов'язків органів державної влади і органів місцевого самоврядування як інститутів, які мають відповідати правам громадян та їх конституційно-правовій та іншій юридичній відповідальності за порушення конституційних прав. В ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [32].

Щоб підтвердити реалізацію принципів Конституції України, зокрема в аспекті надання громадянам права на звернення, 2 жовтня 1996 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР. Від моменту проголошення незалежності Україна активно декларує намір приєднатися до цінностей Європейського Союзу. Зокрема, 14 червня 1994 року була підписана Угода про партнерство і співробітництво з Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами. Ця угода відкрила шлях до співпраці України з підписантами в таких сферах, як повага і захист прав людини [10, с. 38].

Сучасна тенденція розвитку інституту захисту прав у сфері публічної адміністрації є комплексною і охоплює процеси правової адаптації до європейських стандартів, підвищення відповідальності та прозорості органів державної влади, а також розширення інструментів та механізмів, за допомогою яких громадяни можуть захистити свої права. Аналіз історичного розвитку та сучасного стану цього інституту дозволив виявити ключові проблеми, визначити

напрямки вдосконалення та сприяти підвищенню ефективності системи захисту прав громадян у взаємодії з публічною адміністрацією.

Отже, інститут захисту прав громадян у взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації є важливим елементом правової системи, який відображає демократичні цінності та забезпечує захист індивідуальних прав і свобод. Еволюція цього інституту в Україні свідчить про поступовий рух до прозорості та відповідальної моделі публічного управління, що відповідає європейським стандартам і сприяє активному захисту прав громадян.

## **1.2 Суб'єкти публічної адміністрації: поняття, сутність та засади захисту прав громадян**

Сучасне суспільство потребує активного захисту прав і свобод особи, що вимагає від суб'єктів публічної адміністрації не лише виконання своїх функцій, а й дотримання принципів прозорості, підзвітності та правової держави. Це підкреслює необхідність формування чітких засад, які визначають, яким чином суб'єкти публічної адміністрації взаємодіють із громадянами та забезпечують їхні права.

Важливо розглянути поняття, сутність та основні принципи захисту прав громадян в діяльності публічної адміністрації. Дослідження цих аспектів сприятиме не лише глибшому розумінню ролі публічної адміністрації в суспільстві, а й пошуку ефективних механізмів для забезпечення прав та свобод громадян у демократичній державі.

Поняття «публічної адміністрації» не є новим для українських вчених. Згідно з думкою В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушка та В. П. Тимошука, публічна адміністрація являє собою комплекс органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, які підпорядковуються політичній владі. Ці органи відповідають за реалізацію законів та виконання інших функцій у сфері публічного управління [1, с. 117; 29, с. 257].

Н. Р. Нижник зазначала, що публічна адміністрація включає органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які на підставі

закону або адміністративного договору наділені повноваженнями для забезпечення виконання законодавства та реалізації дій в інтересах суспільства [59, с. 3].

О.В. Джафарова зазначає, що органи публічної адміністрації являють собою сукупність державних органів, передусім виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, які наділені делегованими повноваженнями відповідно до законодавства або адміністративних договорів. Вони функціонують для забезпечення публічного інтересу в усіх аспектах суспільного життя, маючи на меті реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи громадян чи окремих осіб, як це передбачено Конституцією України. Їхня діяльність спрямована на захист життя та здоров'я людини, безпеку довкілля та охорону національних інтересів [19, с. 52].

На нашу думку, публічна адміністрація включає систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, які отримали від цих органів відповідні повноваження. До неї належать посадові особи, які здійснюють адміністративні функції з метою реалізації державної політики, орієнтованої на захист і забезпечення прав громадян в інтересах суспільства.

Суб'єктами публічної адміністрації в Україні можна вважати такі структури: найвищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ); центральні органи виконавчої влади, зокрема міністерства України; служби, агентства, інспекції та інші центральні органи виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; національні комісії та урядові комітети; місцеві органи виконавчої влади та територіальні підрозділи міністерств і інших центральних органів виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; постійнодіючі робочі органи або структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування, такі як центри надання адміністративних послуг; вищий орган виконавчої влади в Автономній Республіці Крим – Рада міністрів Автономної Республіки Крим; а також громадські об'єднання та інші суб'єкти публічного або приватного права,

що виконують адміністративні функції в суспільних інтересах для реалізації державної політики, спрямованої на захист та забезпечення прав громадян [9, с. 45].

Слід зауважити, що публічна адміністрація охоплює собою всі сфери діяльності держави, зокрема, соціальну, культурну, економічну, політичну, правоохоронну, оборонну тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [32].

І.В. Берестовський визначає функцію захисту прав і свобод людини та громадянина як комплекс дій правової, соціальної й демократичної держави, що спрямовані на запобігання порушенням чинних прав (через профілактику, контроль і нагляд за їх дотриманням), а також на підтвердження або відновлення оскаржених чи порушених прав. Ця функція реалізується законними методами як державними органами й місцевим самоврядуванням, так і громадськими об'єднаннями для забезпечення стабільного процесу здійснення прав і свобод кожної особи [7, с. 130].

Водночас, не можна не погодитися з думкою О.Л. Соколенко, яка, окрім вказаних напрямів, виокремлює ще один аспект функції захисту прав і свобод громадян, а саме – контроль і нагляд за дотриманням прав громадян. Цей напрямок спрямований на забезпечення належного правового режиму законності й правопорядку у відносинах, пов'язаних із реалізацією громадянами своїх прав, притягнення до юридичної відповідальності порушників прав, а також на усунення інших негативних соціальних наслідків [62, с. 119].

Окремої уваги заслуговують принципи діяльності публічної адміністрації, а також принципи, дія яких спрямована на захист прав громадян суб'єктами публічної адміністрації.

Принципи належного адміністрування – це сукупність загальних вимог і положень, що застосовуються в європейських країнах до діяльності публічних

органів та європейської адміністрації загалом [57, с. 213].

Таким чином, принципи діяльності публічної адміністрації – це основні засади та правила, що регулюють функціонування державних і муніципальних органів з метою забезпечення ефективного, прозорого та підзвітного управління суспільними справами. Вони включають принципи законності, прозорості, відповідальності, ефективності, підзвітності, дотримання прав людини та інклюзивності. Ці принципи визначають, яким чином публічна адміністрація повинна здійснювати свої функції, забезпечуючи якісні послуги для громадян та захист їхніх інтересів у рамках демократичного управління.

Радою Європи вже давно були розроблені уніфіковані принципи, на яких мають будуватись відносини між громадянами та органами публічної адміністрації.

У 1996 році Рада Європи видала збірку правил для громадян під назвою «Адміністрація і Ви», де були систематизовані основні матеріальні та процедурні принципи взаємовідносин між органами публічної влади та громадянами. Протягом 1998-1999 років за активної участі Програми SIGMA були проведені комплексні дослідження, спрямовані на визначення спільних інституційних принципів структури та діяльності публічної адміністрації в країнах Європи. Саме тоді вперше з'явився термін «Європейський адміністративний простір» (European administrative space) [41, с.82].

В рекомендації CM/Rec(2007)7 підкреслюється, що органи державної влади виконують важливу роль у демократичних суспільствах, оскільки вони зобов'язані надавати громадянам різні послуги, а також приймати рішення і видавати вказівки в розумні строки. Належне управління вимагає наявності відповідного законодавства, яке повинно бути змістовним, логічним, ясным, зрозумілим та доступним. Водночас, випадки неналежного адміністрування, незалежно від того, чи спричинені вони бездіяльністю посадових осіб, затримками в діях або порушеннями офіційних обов'язків, мають підлягати санкціям через відповідні процедури, включаючи судові розгляди [75].

Додатком до рекомендацій CM/Rec(2007)7 є Кодекс належної

адміністрації («Code of good administration»), який включає в себе 23 статті. В розділі I Кодексу належної адміністрації представлено 9 основних принципів належної адміністрації, а саме: законності (стаття 2), рівності (стаття 3), неупередженості (стаття 4), пропорційності (стаття 5), правової визначеності (стаття 6), вжиття заходів протягом розумного строку (стаття 7), участі в прийнятті рішення (стаття 8), поваги до приватності персональних даних (стаття 9), прозорості (стаття 10) [75].

І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук визначають такі основні принципи функціонування публічної адміністрації:

– Верховенство права, яке ставить на перший план права і свободи людини, а також гуманність і справедливість у роботі публічної адміністрації.

– Законність, що полягає в тому, щоб діяльність публічної адміністрації відповідала визначеним законом повноваженням та порядку.

– Відкритість, яка передбачає доступність та оприлюднення інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також можливість отримання публічної інформації на запит громадян.

– Пропорційність, що вимагає від публічної адміністрації оцінки наслідків своїх рішень, дій та бездіяльності відповідно до досягнення поставлених цілей і умов їх реалізації.

– Ефективність, яка зобов'язує публічну адміністрацію досягати необхідних результатів у виконанні своїх завдань з оптимальним використанням публічних ресурсів.

– Підконтрольність, що вимагає наявності внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, включаючи судовий контроль.

– Відповідальність, яка зобов'язує публічну адміністрацію нести юридичну відповідальність за свої рішення, дії та бездіяльність [\_, с. 26-27].

– А. А. Пухтецька пропонує більш комплексний підхід, розділяючи принципи належного адміністрування на чотири групи:

– Базові принципи: це принцип законності та принцип

неупередженості, або об'єктивності;

- Організаційно-технічні принципи: сюди входять принцип доступності адміністративних органів і публічних послуг, електронного урядування та комунікації через електронну пошту, а також принцип прозорості адміністративних дій;

- Процедурні принципи: включають право бути вислуханим перед прийняттям індивідуального рішення та принцип обов'язкового повідомлення про ухвалене рішення;

- Принципи інформаційного обігу: охоплюють вимоги, що забезпечують належне виконання функцій адміністративного органу, наприклад, принцип консультування, обов'язкової передачі документів відповідним органам, а також захисту даних і поваги до приватної інформації [57, с. 213-215].

Зазвичай виділяють такі універсальні принципи функціонування публічної адміністрації:

- відкритість — підтримка активних контактів з громадськістю для спільного визначення цілей та завдань і шляхів їх реалізації;

- участь — залучення громадян до процесу прийняття адміністративних рішень на всіх етапах формування політики та управління;

- підзвітність — обов'язок органів влади звітувати перед населенням;

- ефективність — відповідність політики потребам суспільства, своєчасність і результативність дій з мінімальними затратами;

- злагодженість — узгодженість дій різних гілок і підрозділів влади, а також взаємодія влади з неурядовими організаціями [37, с. 150].

Отже, діяльність публічної адміністрації в сучасному суспільстві має ключове значення для забезпечення прав і свобод громадян. Це потребує суворого дотримання принципів верховенства права, прозорості, підзвітності та ефективності. Відтак, суб'єкти публічної адміністрації мають не лише виконувати свої функції, але й активно працювати над захистом прав людини, дотримуючись основних принципів належного адміністрування.

Принципи, закладені як на національному, так і на європейському рівнях,

орієнтовані на забезпечення належної взаємодії між адміністративними органами та громадянами. Це, своєю чергою, дозволяє підвищити довіру до публічної адміністрації та покращити якість надання адміністративних послуг. Впровадження цих принципів сприяє ефективному, відповідальному та прозорому управлінню суспільними справами, що відповідає потребам демократичного суспільства і забезпечує захист та реалізацію прав громадян.

### **1.3 Повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту прав громадян**

В умовах сучасної правової держави захист прав і свобод громадян є одним з головних завдань публічної адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації, серед яких державні органи та установи, виконують важливу функцію в забезпеченні належного рівня захисту прав громадян через реалізацію своїх повноважень. Повноваження цих суб'єктів охоплюють низку напрямків – від адміністративного контролю до реагування на правопорушення, спрямовані на обмеження прав громадян.

Важливість даного питання зумовлена необхідністю дотримання принципу верховенства права та забезпечення ефективного захисту громадських інтересів. Система публічного управління у цьому контексті повинна бути прозорою, підзвітною та здатною забезпечувати захист прав громадян через нормативно-правові акти, судову практику та різноманітні форми адміністративної діяльності.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [32].

З цієї норми можна виділити такі положення: 1) усі повноваження суб'єктів публічного адміністрування мають бути закріплені на нормативному рівні, зокрема, безпосередньо передбачені законом або опосередковано базуватись на ньому; 2) кожне повноваження має бути викладене чітко й

однозначно; 3) нормативні акти повинні містити повний перелік повноважень, закріплених за конкретним суб'єктом публічного адміністрування; 4) здійснення владних дій суб'єктом публічного адміністрування за межами його встановлених повноважень є незаконним і суперечить Конституції України та принципу верховенства права [13, с. 83-84].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України) [49].

До основних завдань КМУ, зокрема, належать виконання Конституції та законів України, актів Президента України, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [49].

Після Кабінету Міністрів України наступною ланкою в системі органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади. Вони включають міністерства України, інші центральні органи виконавчої влади, такі як служби, агентства, інспекції, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Система центральних органів виконавчої влади, правила створення, реорганізації та ліквідації міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, а також функції міністерств і їх керівництва, завдання центральних органів виконавчої влади та їх керівників та інші аспекти регулюються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [56].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» основними завданнями міністерства, зокрема, є забезпечення

нормативно-правового регулювання; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентіві України та КМУ; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні [56].

Місцеві органи виконавчої влади представляють собою значну частину загальної структури виконавчої влади. Це, зокрема, місцеві державні адміністрації, які реалізують як власні повноваження, так і ті, що були делеговані їм вищими органами влади. Вони діють в областях, районах, а також у містах зі спеціальним статусом – Києві та Севастополі. Усі аспекти їх функціонування та порядок здійснення повноважень регламентуються чинними правовими нормами.

Щодо делегованих повноважень, то мова йде про можливість відповідних рад делегувати місцевим державним адміністраціям повноваження місцевого самоврядування, а також про можливість КМУ в межах, визначених законами України, передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня [50].

Статтею 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV визначені питання, які належать до відання місцевих державних адміністрацій серед яких, зокрема, забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [50].

На основі аналізу повноважень місцевих органів виконавчої влади, закріплених у відповідних нормативно-правових документах, можна виділити такі основні групи повноважень, через які ці органи забезпечують захист прав громадян:

1. виконання програм, стратегій та нормативно-правових актів, затверджених вищими державними органами або главою держави [50];
2. розробка та подання програм, стратегічних планів, прогнозів і пропозицій для розгляду та затвердження вищими державними органами [28];

3. здійснення функцій контролю, нагляду та моніторингу у межах окремих питань, що входять до їх компетенції [43];
4. впровадження державної політики на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці [50];
5. інформування громадян з питань, що належать до їх сфери діяльності [48].

Аналізуючи повноваження органів виконавчої влади у сфері захисту прав громадян, можна дійти висновку, що захист прав осіб з боку суб'єктів публічної адміністрації повинен здійснюватися на високому рівні. Це забезпечується тим, що на законодавчому рівні встановлено нормативні положення, які звернені до органів публічної адміністрації та спрямовані на задоволення інтересів суспільства. Високий рівень реалізації прав громадян гарантується належним виконанням суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, які передбачають суворе дотримання законів, створення ефективних систем надання послуг для населення, розробку і реалізацію державної політики в різних соціальних сферах, прийняття програм, стратегій та рекомендацій у визначених галузях, а також здійснення контролю та нагляду в межах їх компетенції.

Крім органів виконавчої влади, до системи публічної адміністрації також входять органи місцевого самоврядування, які на локальному рівні відповідають за захист прав громадян.

Так, ст. 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування [32].

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [32].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [51].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР визначені: 1) повноваження сільських, селищних, міських рад, 2) власні та/або делеговані органами виконавчої влади повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних сферах та галузях (зокрема, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі будівництва, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у сфері соціального захисту населення, щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо), 3) повноваження сільського, селищного, міського голови, 4) повноваження районних і обласних рад [51].

Згідно з положеннями чинного законодавства, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи наділені широким колом повноважень у різноманітних сферах суспільного життя, що сприяє забезпеченню прав і свобод громадян. Наприклад, у галузі благоустрою органи місцевого самоврядування встановлюють правила щодо благоустрою території населених пунктів, підтримують чистоту та порядок, регулюють торгівлю на ринках, забезпечують дотримання тиші в громадських місцях. За порушення цих правил передбачена адміністративна відповідальність [51]. Вони також організовують місця відпочинку для населення [42].

У галузі освіти органи місцевого самоврядування відповідають за управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, спорту та оздоровлення, що належать територіальним громадам або передані їм. До їхніх обов'язків входить матеріально-технічне та фінансове забезпечення цих закладів [51]. Вони також забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх мешканців відповідних територій та вживають заходів щодо задоволення потреб у дошкільній і позашкільній освіті [52].

У сфері теплопостачання ці органи здійснюють контроль за постачанням теплової енергії споживачам відповідно до встановлених нормативів [55]. У сфері містобудування вони забезпечують державний контроль за дотриманням законодавства та містобудівної документації при плануванні та забудові

територій, а також зупиняють незаконні будівництва, які можуть шкодити навколишньому середовищу [53].

У сфері земельних відносин органи місцевого самоврядування мають повноваження надавати земельні ділянки з комунальної власності для користування згідно із законодавством [24] і контролюють виконання заходів, передбачених документацією із землеустрою [51].

Наведені приклади підкреслюють особливу роль органів місцевого самоврядування серед інших суб'єктів публічної адміністрації завдяки їхній близькості до громадян. Саме органи місцевого самоврядування володіють як власними повноваженнями, так і делегованими їм функціями від виконавчої влади. Їх діяльність спрямована на підвищення рівня захищеності прав громадян через безпосередню взаємодію з публічною адміністрацією для вирішення місцевих проблем, оперативного ухвалення рішень, розв'язання нагальних питань територіальних громад, спрощення бюрократичних процедур та забезпечення доступності публічних послуг.

Таким чином, в Україні на законодавчому рівні закріплено повноваження органів публічної адміністрації у різних сферах і галузях, що забезпечують захист прав громадян. Зокрема, ми розглянули функції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади відповідають за охорону прав громадян на загальнодержавному рівні. Однак особливу роль у системі суб'єктів публічної адміністрації відіграють органи місцевого самоврядування. Саме вони разом із посадовими особами, виконуючи свої функції, забезпечують реалізацію державних стратегій та політик у напрямку захисту прав громадян на практичному рівні.

## **РОЗДІЛ 2 ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

### **2.1 Принципи адміністративної процедури в сучасному захисті прав громадян суб'єктами публічної адміністрації**

П.В. Діхтієвський у своїй фундаментальній праці про захист прав громадян зазначає, що політика, яка справді орієнтована на людей, повинна спиратися на чіткі принципи. Ці принципи втілюють гуманістичні ідеї, які визначають взаємодію між окремою людиною, суспільством і державою. Саме права людини є найяскравішим прикладом того, як гуманістичні уявлення знаходять своє відображення в політиці [20, с. 8].

У національній доктрині принципи адміністративної процедури – це основні правила, якими керуються державні органи при вирішенні питань громадян. Вони визначають, як саме повинні прийматися рішення, укладатися договори та здійснюватися інші дії, пов'язані з реалізацією прав і обов'язків громадян [2, с. 20].

Основою визначення даного поняття визначено ще в 1977 році Комітетом Міністрів Ради Європи. Резолюція Ради Європи 1977 року про захист особи від дій адміністративних органів відображає прагнення європейських держав до більшої єдності. Незважаючи на відмінності в національних правових системах, країни-члени дійшли згоди щодо необхідності забезпечення справедливого ставлення до громадян з боку адміністративних органів. Ця Резолюція покликана сприяти створенню загальноєвропейського стандарту захисту прав людини в адміністративних процедурах [76].

Видатні українські вчені І. Бойко, О. Зима та О. Соловйова стверджують, що будь-яка адміністративна процедура повинна будуватися на таких фундаментальних принципах як: верховенство права, законність, презумпція невинуватості громадян, рівність усіх перед законом, пропорційність застосовуваних заходів, використання повноважень державних органів

виключно за призначенням, безсторонність, добросовісність, розсудливість, своєчасність та дотримання розумних строків [3, с. 22-29].

Виходячи з наукових праць, чинного законодавства та розробок нових нормативних актів, проаналізуємо, якими принципами керуються державні органи у своїй діяльності.

Н.Л. Губерська до загальних принципів адміністративної процедури відносить: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип рівності перед законом; 4) принцип гласності та відкритості; 5) принцип об'єктивності; 6) принцип охорони інтересів особи й держави [15, с. 50-51].

#### *Принцип верховенства права.*

Принцип верховенства права, закріплений в Конституції України, передбачає, що право є найвищою цінністю у нашому суспільстві. Це означає, що всі державні органи та громадяни зобов'язані дотримуватися законів. Закони, в свою чергу, мають відповідати ідеалам справедливості, свободи та рівності. Важливо розуміти, що право не обмежується лише формальними нормами, а охоплює також моральні принципи та суспільні звичаї, які є невід'ємною частиною правової системи [32].

В.П. Тимошук підкреслює, що принцип верховенства права є основоположним в адміністративній процедурі. Він означає, що всі дії державних органів повинні бути спрямовані на забезпечення прав і свобод людини, а також на досягнення справедливості і гуманізму. При цьому важливо розуміти, що закон не є абсолютним і може бути оскаржений, якщо він суперечить вищим правовим нормам або порушує права громадян. Отже, адміністративні органи повинні не лише сліпо виконувати закони, а й аналізувати їх відповідність конституційним принципам та іншим нормам права [3, с. 32].

Таким чином, принцип верховенства права є фундаментальним принципом правової держави, який вимагає, щоб усі, включаючи державні органи, підкорялися закону. Закон, у свою чергу, має бути справедливим, вільним від сваволі та забезпечувати рівність усіх перед законом. Важливо

розуміти, що право – це не лише сукупність норм, а й система цінностей, яка визначає наше суспільство. В адміністративній діяльності цей принцип означає, що державні органи повинні діяти в межах закону, забезпечуючи права і свободи громадян, а також дотримуючись вищих правових норм.

*Принцип законності.*

Відповідно до ч.2 ст. 19 Конституції України державні органи та органи місцевого самоврядування, а також їхні посадовці можуть діяти лише тоді, коли на це є законні підстави, і тільки в межах своїх повноважень [32].

Однак, О.С. Лагода критикує надмірну формалізацію діяльності державних органів. Він пропонує ввести в законодавство поняття «дискреційне поле», яке дозволить державним органам проявляти певну гнучкість у своїй діяльності, не виходячи за межі закону [35, с. 9-10].

У свою чергу, незважаючи на необхідність надання державним органам дискреційних повноважень для ефективного виконання своїх функцій, такі повноваження повинні бути чітко визначені законом. Це необхідно для того, щоб громадяни могли захистити свої права від свавільних дій влади [39, с. 71-72].

Таким чином, державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти відповідно до Конституції та законів. Однак, оскільки закони не можуть передбачити всі життєві ситуації, іноді державні органи мають право приймати рішення на власний розсуд. Але це право має бути чітко обмежене законом, щоб уникнути зловживань.

*Принцип рівності перед законом.*

Згідно з І.Т. Тарахоничем, принцип рівності є одним з універсальних принципів права, який відображає сукупність ідей та засад, що впливають із закономірностей суспільного буття, рівня правової свідомості та моральних орієнтирів суспільства [64, с. 45].

Закріплення принципу рівності учасників адміністративної процедури перед законом спрямоване на створення умов для збалансованого протистояння в процесі, де одна сторона наділена владними повноваженнями. Мета цього – компенсувати нерівність у відносинах між адміністративним органом і

приватною особою [34, с. 36].

Принцип рівності перед законом забезпечує рівні можливості для всіх громадян, забороняючи суб'єктам публічної адміністрації надавати переваги окремим особам чи приймати різні рішення у випадках з однаковими фактичними обставинами. Принцип недискримінації гарантує рівне ставлення до всіх учасників адміністративної процедури та забороняє ущемлення чи виокремлення певних громадян [8, с.81].

*Принципи гласності та відкритості.*

С.Ф. Денисюк визначає принцип гласності як забезпечення доступу до обговорення державних рішень на основі широкої поінформованості та врахування громадської думки. Гласність передбачає надання правдивої, своєчасної та детальної інформації про реальний стан справ у державі, а також виражає довіру та повагу до громадян, їх здатності розуміти поточні події, приймати правильні рішення та активно брати участь у їх реалізації [16, с.39].

Принципи відкритості та гласності є важливими для забезпечення захисту прав громадян. Усі учасники адміністративної процедури повинні мати рівний доступ до необхідної інформації в межах цієї процедури, за винятком випадків, коли законодавець передбачає обмеження доступу до інформації [8, с. 81].

*Принцип об'єктивності.*

Згідно з цим принципом, адміністративна процедура та ухвалені рішення мають ґрунтуватися на об'єктивному та всебічному аналізі всіх обставин справи [63, с. 261]. Органи публічної адміністрації, розглядаючи індивідуальні адміністративні справи громадян та приймаючи рішення, повинні залишатися неупередженими й ретельно вивчати всі факти та деталі справи.

*Принцип охорони інтересів особи й держави.*

Згідно з цим принципом, важливим завданням діяльності державних органів є забезпечення конституційного ладу, управлінського порядку, а також підтримка державного і громадського порядку [17, с. 209].

І.В. Криворучко, крім вже розглянутих принципів, також відносить до конституційно-правових (загальних) принципів адміністративної процедури

принцип презумпції правомірності дій та вимог особи [34, с. 36-38]. Однак у цьому випадку можна погодитись з думкою Н.Л. Губерської, яка вважає принцип правомірності дій і вимог особи спеціальним принципом [15, с. 53].

Спеціальні принципи адміністративної процедури деталізують зміст загальних принципів і відображають суть адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів публічної адміністрації [8, с. 79].

*Принцип ефективності.*

Ефективність у сфері державного управління, особливо при наданні адміністративних послуг, є безпосередньо пов'язаною з добробутом як окремої особи, так і суспільства в цілому [61, с. 153]. Принцип ефективності полягає у визначенні оптимальних способів здійснення адміністративних процедур, що мінімізують навантаження на державу [63, с. 263].

Таким чином, цей принцип гарантує досягнення поставленої мети з найменшими витратами часу та фінансових ресурсів під час розгляду індивідуальних адміністративних справ громадян.

*Вимога строковості, оперативності та економічності процедури.*

Ю.П. Битяк зазначає, що встановлення конкретних термінів для вирішення адміністративних справ є важливим чинником, який, з одного боку, запобігає затягуванню процесу, а з іншого – дозволяє структурувати рух справ та визначити чіткі часові рамки для їх розгляду [17, с. 211]. В.П. Тимощук також наголошує, що строки є одними з основних, але водночас і найбільш вразливих аспектів адміністративної процедури [3, с. 34].

Громадяни, звертаючись до публічної адміністрації для вирішення своєї індивідуальної справи, очікують швидкого отримання результату. Відсутність затримок з боку публічної адміністрації під час розгляду справ гарантує ефективний захист прав громадян.

*Принцип добросовісності та розсудливості.*

О.М. Соловйова підкреслює, що принцип добросовісності передбачає обов'язок адміністративного органу діяти при розгляді адміністративної справи відповідно до загальновизнаних норм права та моралі, не зловживати владою, не

порушувати права і свободи осіб, що беруть участь у справі, а також приймати рішення, враховуючи як загальні суспільні, так і індивідуальні інтереси [61, с. 151].

Принцип розсудливості вимагає, щоб адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи акт, керувався здоровим глуздом, логікою, загальноприйнятими нормами моралі та справедливості [54].

*Принцип пропорційності.*

Юридичними засобами реалізації цього принципу є обов'язки адміністративного органу: використовувати свої повноваження виключно для досягнення визначеної мети; враховувати можливі негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; співвідносити цілі прийняття рішення з умовами для їх досягнення [17, с. 203].

Тобто, суб'єкт публічної адміністрації, приймаючи рішення або вживаючи заходи щодо прав конкретного громадянина, зобов'язаний забезпечити справедливий баланс між інтересами громадянина та метою, на яку спрямоване таке рішення чи дія.

*Принцип презумпції правомірності дій і вимог особи.*

О. М. Соловійова зазначає, що рішення, прийняті за зверненнями громадян, не повинні базуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірних вимог або дій громадян, які звертаються до адміністративного органу, повинні тлумачитися на їхню користь [61, с. 154].

Таким чином, принцип презумпції правомірності дій і вимог особи схожий на принцип презумпції невинуватості при обвинуваченні особи у вчиненні кримінального правопорушення. Для суб'єкта публічної адміністрації вимоги та дії особи, яка звернулася до нього, вважаються правомірними, поки під час розгляду адміністративної справи не буде встановлено інше.

О.С. Лагода, окрім розглянутих спеціальних принципів, пропонує застосовувати принцип координації процедур, сутність якого полягає в тому, що результатом вирішення адміністративної справи має стати вираження позиції

кількох державних установ. Наприклад, при видачі громадянину дозволу, не громадянин, а саме одна з установ, що веде процедуру, самостійно збирає необхідні для прийняття рішення документи та отримує погодження від інших структур [35, с. 10-11].

На нашу думку, принцип координації процедур можна порівняти з принципом «єдиного вікна», оскільки суть обох принципів полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації самостійно виконує дії, в тому числі звертається до інших органів і збирає документи, потрібні для розгляду адміністративної справи, без участі громадянина.

Ю.П. Битяк додатково наголошує на необхідності запровадження принципу офіційності, що визначає обов'язок державних органів і їх посадових осіб здійснювати розгляд та вирішення індивідуальних справ, а також принципу самостійності в прийнятті рішень, який виключає втручання інших органів у діяльність уповноважених суб'єктів [17, с. 209-210].

Підсумовуючи викладене, принципи адміністративної процедури є основою ефективної, справедливої та прозорої діяльності державних органів. Вони визначають межі та правила, за якими органи влади повинні взаємодіяти з громадянами, забезпечуючи їхні права та свободи. Ключовими є принципи верховенства права, законності, рівності перед законом, гласності, об'єктивності та ефективності. Вони сприяють досягненню балансу між інтересами громадян та держави, мінімізуючи можливості для свавільних дій. Особливу увагу також слід приділяти спеціальним принципам, таким як пропорційність, добросовісність, розсудливість та координація процедур, що забезпечують справедливість та оперативність у вирішенні адміністративних справ.

## **2.2 Нормативно-правові акти в механізмі захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації**

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [32].

Як у чинному українському законодавстві, так і в науковій літературі наведено визначення поняття «нормативно-правовий акт».

Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [27].

У науковій літературі існує кілька визначень досліджуваної категорії. Наприклад, О.Ф. Скакун під нормативно-правовим актом розуміє офіційний документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості в установленій формі та порядку, який встановлює, змінює, доповнює або скасовує правові норми для регулювання суспільних відносин [60, с. 368]. Подібну позицію висловлюють О.В. Петришин, М.В. Цвік, О.В. Шмоткін, які зазначають, що нормативно-правовий акт є офіційним документом, ухваленим компетентними суб'єктами нормотворчості, що встановлює, змінює або скасовує правові норми [23, с. 191]. М.С. Кельман і О.Г. Мурашин визначають нормативний акт як письмовий документ компетентного суб'єкта права, що містить загальні правила поведінки, що забезпечуються державою [26, с. 230] та інші.

На відміну від законодавця, науковці не акцентують увагу на тому, що нормативно-правові акти приймаються суб'єктами владних повноважень, які виконують публічно-владні управлінські функції, а вказують, що ці акти приймаються уповноваженими або компетентними суб'єктами, що дає поняттю більш широке змістовне навантаження, ніж просто суб'єкти владних повноважень. Водночас, на законодавчому рівні відсутній закон про нормативно-правові акти, суб'єктів їх прийняття, їх види та ієрархію, порядок набрання ними чинності тощо.

На доктринальному рівні, нормативно-правові акти запропоновано поділяти на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Закон є нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, ухваленим у спеціальному порядку парламентом або безпосередньо народом,

який визначає основні принципи правового регулювання суспільних відносин [23, с. 282].

О.Ф. Скакун вважає, що закон – це акт, прийнятий в особливому порядку вищим представницьким органом держави або через пряме волевиявлення народу (референдум), який регулює найважливіші суспільні відносини, відображає волю більшості населення і має найвищу юридичну силу [60, с. 372].

П.М. Рабінович визначає закон як нормативно-правовий акт вищого представницького органу влади або самого народу, який регулює основні суспільні відносини, виражає волю та інтереси більшості і має вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів [58, с. 125–126].

Аналізуючи ці визначення, можна зробити висновок, що закон – це нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, який приймається ВРУ як єдиним органом законодавчої влади або народом через референдум, при цьому він має бути обов'язковим для виконання в державі, а за його порушення передбачена відповідальність. Оскільки наразі відсутній законодавчий механізм для реалізації права народу на волевиявлення через референдум, зараз законодавча діяльність здійснюється виключно через ВРУ. Як єдиний законодавчий орган країни, вона займається прийняттям законів, встановлюючи обов'язкові правила для всіх, зокрема для суб'єктів публічної адміністрації, на всій території України.

Крім того, що на рівні законів встановлюються повноваження суб'єктів публічної адміністрації, законами регулюється адміністративно-процедурна діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (ст. 16 розгляд скарг громадян), Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р. № 755-IV (ст. 25 порядок проведення державної реєстрації та інших реєстраційних дій), Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (ст. 14 обов'язки розпорядників інформації, Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (ст. 9 порядок надання адміністративних

послуг), Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII (ст. 12 порядок прийняття заяви про отримання ліцензії до розгляду та підстави для залишення її без розгляду), Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII (ст. 18 обов'язки і права виконавців, обов'язковість вимог виконавців тощо).

Фактично, зазначене означає, що закон є основою публічного адміністрування, оскільки він визначає правила діяльності публічної адміністрації, від яких залежить рівень захисту прав громадян. Приймаючи закони, Верховна Рада України встановлює загальнообов'язкові правові норми, що визначають повноваження (права та обов'язки), принципи та порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації, регулюють відносини між громадянами та органами публічної адміністрації, а також забезпечують захист прав громадян через виконання цих норм.

Другим типом нормативно-правових актів є підзаконні акти, які приймаються суб'єктами публічної адміністрації в межах їхніх повноважень. Видання таких актів є частиною правотворчої діяльності публічної адміністрації, що полягає в розпорядчій діяльності, спрямованій на реалізацію законів шляхом розробки та встановлення підзаконних норм загального характеру.

За В.В. Галуньком та П.В. Діхтієвським, підзаконні нормативно-правові акти є вторинними документами, які приймаються суб'єктами публічної адміністрації в процесі розпорядчої діяльності, на основі і для виконання певного закону, з метою забезпечення ефективного та своєчасного виконання функцій [13, с. 58].

Ю.А. Ведерніков та А.В. Папірна визначають підзаконний нормативно-правовий акт як документ, що видається компетентним органом або посадовою особою на підставі та відповідно до закону для уточнення та виконання його приписів, і містить норми права [12, с. 127].

Аналіз різних визначень свідчить, що в науковому середовищі склалася узгоджена точка зору щодо поняття підзаконного нормативно-правового акта. Це акт, що приймається органом, уповноваженим на це, на основі Конституції та

законів України, відповідає чинному законодавству і спрямований на виконання основного Закону та інших законів України.

Важливо відзначити, що діяльність органів публічної адміністрації, яка орієнтована на задоволення щоденних потреб громадян, має прямий зв'язок із захистом прав громадян через їх нормотворчу діяльність (розробка та прийняття підзаконних актів).

Без таких актів органи публічної адміністрації не можуть ефективно забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян, оскільки загальні норми, закріплені в законах, не охоплюють усіх аспектів, які потребують регулювання в адміністративному праві. Тому виникає потреба в деталізації та конкретизації цих норм до етапу правозастосування [13, с. 146-147].

Завершуючи розгляд цього питання, необхідно підкреслити, що нормативно-правові акти, як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, відіграють ключову роль у механізмі захисту прав громадян органами публічної адміністрації. Закони України визначають основи діяльності органів публічної адміністрації у взаємодії з громадянами: їхній статус, принципи функціонування, повноваження (права та обов'язки), способи взаємодії та відповідальність. У свою чергу, через підзаконну діяльність органів публічної адміністрації забезпечується виконання законів та встановлення додаткових норм, які деталізують положення законодавства.

### **2.3 Застосування адміністративної процедури у системі засобів захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації на прикладі Полтавської РДА**

В українському законодавстві не визначено поняття «адміністративна процедура», тому його аналіз потрібно здійснювати через призму наукових досліджень. Сучасні адміністративісти підходять до формулювання цього поняття по-різному, розглянемо кілька визначень:

Адміністративна процедура – це:

- встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок

діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [6, с. 139];

*Так, Полтавська РВА у своїй діяльності керується ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», який визначає порядок функціонування місцевих державних адміністрацій, їхні повноваження, а також правила прийняття адміністративних актів, які можуть впливати на права, обов'язки чи інтереси інших осіб. У цьому контексті індивідуальні розпорядчі акти, які мають зовнішні юридичні наслідки, підпадають під дію адміністративної процедури. Так, кадрові розпорядження, які стосуються внутрішньої діяльності адміністративного органу (наприклад, призначення чи звільнення працівників), не входять до цього визначення, оскільки вони не створюють наслідків для зовнішніх суб'єктів. Натомість розпорядження, що впливають на права інших осіб, наприклад, видача дозволу чи накладення адміністративного стягнення, є реалізацією адміністративної процедури.*

- встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [67, с. 696];

- встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що завершується прийняттям адміністративного акта або укладенням адміністративного договору [35, с. 8];

*Так, у Полтавській РВА відсутні розгляди та вирішення індивідуальних справ, які завершуються укладенням адміністративного договору відсутні. Однак, розгляд звернень громадян може завершуватись прийняттям адміністративного акта (розпорядження) у випадках передбачених законодавством (відповідно до положень ЗУ «Про місцеві державні адміністрації») є досить актуальним, зазвичай це питання земельних відносин (надання земельних ділянок у власність, постійне користування, присвоєння адрес, викуп нерухомості чи земельних ділянок*

для суспільних потреб, поділ та об'єднання ділянок, тощо). Відділом містобудування та архітектури райвійськадміністрації підготовлені наступні розпорядження начальника районної військової адміністрації, наведені у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

**Розпорядження начальника районної військової адміністрації, підготовлені відділом містобудування та архітектури за 2024 рік<sup>1</sup>**

<b>№</b>	<b>Назва розпорядження</b>	<b>Кількість</b>
1	Про припинення права постійного користування земельною ділянкою	3
2	Про присвоєння адреси	5
3	Про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельних ділянок у постійне користування	33
4	Про припинення права постійного користування земельною ділянкою та надання земельної ділянки у постійне користування	4
5	Про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та її надання у постійне користування	2
6	Про затвердження технічної документації із землеустрою, припинення права постійного користування та надання земельної ділянки у постійне користування	3
7	Про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у постійне користування зі зміною цільового призначення	12
8	Про затвердження технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель лісогосподарського призначення	1
9	Про зміну адреси	1
10	Про внесення змін в розпорядження	3

<sup>1</sup> Складено авторкою

**Реалізація повноважень у сфері сімейного права  
Службою у справах дітей райвійськкадміністрації шляхом підготовки наступних  
розпоряджень начальника районної військової адміністрації за 2024 року<sup>2</sup>**

№	Назва розпорядження	Кількість
1	Про влаштування дітей в прийомні сім'ї (далі – ПС)	5
2	Про виведення дітей з ПС	10
3	Про припинення функціонування ПС	2
4	Про створення ПС та влаштування до них дітей	3
5	Про продовження перебування малолітніх дітей в сім'ї патронатного вихователя	2
6	Про припинення дії договору «Про надання послуги з патронату над дитиною»	1
7	Про встановлення опіки над дитиною, яка має правові підстави з усиновлення	1

- сукупність норм, що регламентують правовий статус органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх внутрішньо-організаційну діяльність, а також відповідальність за неналежне виконання обов'язків [40, с. 135];

*Так, правовий статус Полтавської районної військової адміністрації як органу виконавчої влади регламентовано в першу чергу ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», яким у відповідних розділах визначено статус, склад та організаційну структуру органу, встановлено повноваження органу та його посадових осіб, а також визначено відповідальність за неналежне виконання обов'язків та основні механізми притягнення до цієї відповідальності (наприклад, процедуру скасування вищим у вертикалі органом (ОДА) або судом неправомірного рішення (акту) керівника адміністрації).*

*Окремо варто виділити також Регламент місцевої державної*

<sup>2</sup> Складено авторкою

*(військової) адміністрації, який на локальному рівні регулює організаційні та процедурні питання діяльності органу та створений з урахуванням Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. N 2263 (зі змінами).*

- сукупність дій, регламентованих адміністративним правом, здійснюваних суб'єктами владних повноважень для розв'язання індивідуально визначеної справи [5, с. 13];

- передбачений нормами адміністративного права порядок реалізації владних повноважень, що визначає модель поведінки посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування при прийнятті управлінських рішень та організаційно-розпорядчих актів, а також порядок виконання обов'язків фізичними та юридичними особами [65, с. 8];

- структурований порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів для вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [2, с. 7];

- встановлений законодавством порядок діяльності органів публічної адміністрації, спрямований на забезпечення прав і свобод осіб та нормального функціонування держави та громадянського суспільства [4, с. 150];

- формалізований порядок, урегульований адміністративним правом, що є однією з процедурних дій органів державного управління для реалізації прав, свобод та інтересів громадян [3, с. 24];

Надання адміністративних послуг Полтавською районною військовою адміністрацією регламентується наступними нормативними актами:

Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»

Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (зі змінами);

Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1141

«Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» (зі змінами);

Постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 року № 209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» (зі змінами)

Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2016 року № 898/5 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 29 березня 2016 року за № 468/28598 (зі змінами);

Наказ Міністерства юстиції України від 21 листопада 2 2016 року № 3276/5 «Про затвердження Вимог до оформлення заяв та рішень у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 21 листопада 2016 року за № 1504/29634 (зі змінами). Далі наведено результат роботи державного реєстратора відділу цифрової трансформації, державної реєстрації та комп'ютерних технологій Полтавської райдержадміністрації відображений у таблиці 1.3.

*Таблиця 1.3*

**Діяльність державного реєстратора відділу цифрової трансформації, державної реєстрації та комп'ютерних технологій Полтавської райдержадміністрації за 2024 рік<sup>3</sup>**

Категорія	Кількість
<b>Заяви, подані через вебпортал Мін'юсту</b>	
- У сфері державної реєстрації нерухомого майна	1173
- У сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців	147
<b>Прийняті та зареєстровані документи реєстраційних справ</b>	1166

<sup>3</sup> Складено авторкою

<b>Прийняті реєстраційні справи юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців</b>	182
<b>Передані реєстраційні справи юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців</b>	29
<b>Сформовані витяги та довідки</b>	
- Витяги з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань	52

- офіційно визначений порядок прийняття управлінських рішень та вчинення організаційних заходів для забезпечення прав та інтересів громадян [18, с. 6].

*Робота зі зверненнями громадян в Полтавському районі проводиться відповідно до законів України „Про звернення громадян”, „Про внесення змін до Закону України „Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції”, Указу Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування“. Створено належні умови прийому громадян, забезпечується своєчасний та якісний розгляд їхніх пропозицій, заяв і скарг, оперативно вирішуються порушені питання.*

*На виконання Указу Президента України від 07.02.2008 №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» розпорядженням голови Полтавської районної військової адміністрації від 07.03.2008 № 162 «Про заходи з організації виконання Указу Президента України від 07.02.2008 №109/2008» затверджено план заходів на виконання вищезазначеного Указу, створено постійно діючу комісію з питань розгляду звернень громадян, затверджено її Положення, та склад. Організовано особистий прийом громадян керівництвом райдержадміністрації, роботу*

«гарячих» телефонних ліній, телефону «довіри», створено умови для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надається можливість ознайомитись з матеріалами перевірок відповідних звернень. Графіки систематично оприлюднюються на веб-сторінці райвійськадміністрації. Щомісячно проводяться засідання постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян та дні контролю про стан виконання доручень за результатами розгляду звернень громадян. Проведено 12 засідань постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян, на яких розглянуто 12 звернень.



**Рис. 1.1 Кількість звернень за 2024 рік<sup>4</sup>**

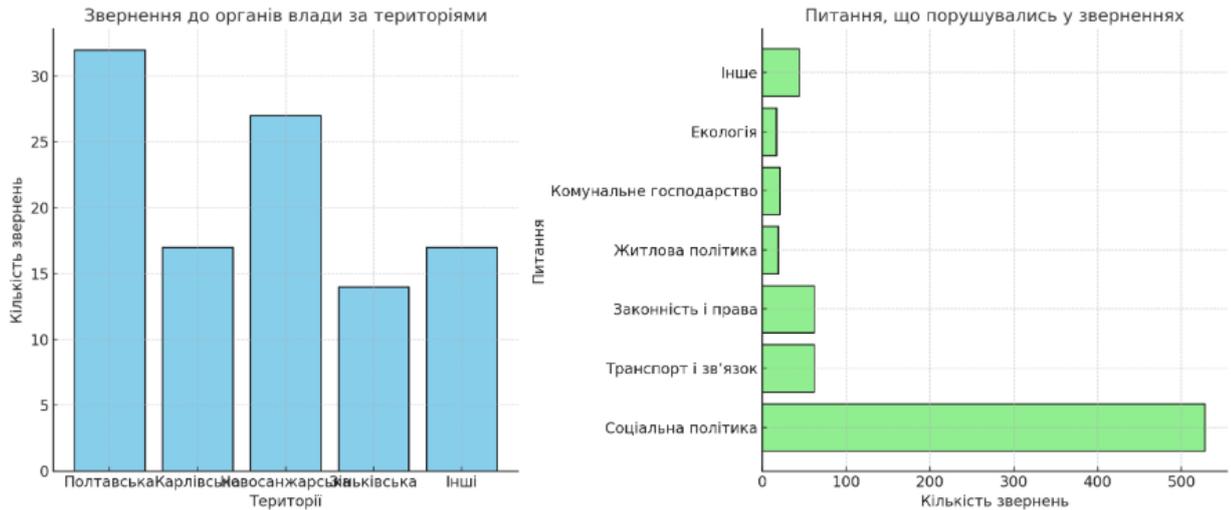
До райвійськадміністрації надійшло 37 колективних звернень. Найчастіші питання, які порушувалися у зверненнях, стосувалися проблем соціального захисту, транспорту, забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, комунального господарства та житлової політики.

Дані аналізу звернень громадян свідчать, що найбільшу частку з них складають питання соціального захисту – 63,16 %, а також

<sup>4</sup> Складено авторкою

забезпечення дотриманості законності та охорони правопорядку – 7,42%, транспорту та зв'язку – 7,42%.

У межах своєї компетенції райвійськадміністрація задовольняє прохання, порушені у заявах, та надає вичерпні роз'яснення по суті звернення.



**Рис. 1.2 Аналіз звернень мешканців до Полтавської обласної військової адміністрації за територіями та тематикою<sup>5</sup>**

Від мешканців району до Полтавської обласної військової адміністрації надійшло 165 звернень. Найбільше звернень до органів влади вищого рівня надійшло від мешканців Полтавської (32), Карлівської (17), Новосанжарської (27), Зіньківської (14), а також з інших населених пунктів Полтавської області та України (17). Найчастіше порушувалися питання соціальної політики (528), транспорту і зв'язку (62), забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян (62), житлової політики (19), комунального господарства (21), екології та природних ресурсів (17) та інше (44).

Не допущено фактів надання неоднозначних, необґрунтованих або

<sup>5</sup> Складено авторкою

*неповних відповідей за зверненнями громадян, безпідставної передачі розгляду звернень іншим органам. Кожна відмова у розгляді звернення громадянина містила роз'яснення заявнику щодо порядку оскарження прийнятих за ними рішень. Терміни розгляду звернень громадян, встановлені законодавством, не порушувалися.*

*Аналіз роботи зі зверненнями громадян та проведені перевірки засвідчують, що робота ведеться постійно і спрямована на її покращення. Існує контроль за відпрацюванням звернень громадян, недопущенням зволікання чи необ'єктивного підходу до вирішення проблем громадян, застосовується більш повне забезпечення захисту конституційних прав, свобод та інтересів громадян району. Запроваджено постійний контроль за організацією роботи посадових та службових осіб зі зверненнями громадян.*

Згідно з проектом закону № 9456, адміністративна процедура визначається як встановлений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження, що є сукупністю процедурних дій, послідовно виконуваних адміністративним органом і завершуються прийняттям адміністративного акта та його виконанням, за необхідності [54].

Адміністративно-процедурна діяльність є різноманітною, і може бути ініційована як громадянином, так і суб'єктом публічної адміністрації [2, с. 8-9].

У країнах-членах ЄС деякі державні службовці схильні ігнорувати адміністративні процедури, прагнучи досягти більшої ефективності. Вони сприймають адміністративну процедуру як обтяжливу та чисто формальну, лише юридичну вимогу, що повинна поступитися перед необхідністю ефективності в умовах сучасних конкурентних суспільств. Однак суперечка між ефективністю і належною адміністративною процедурою є помилковою, оскільки у державі, яка ставить на перше місце верховенство права, не може йтися про ефективність, яка б мала «перевагу» над законністю, оскільки ці поняття належать до різних сфер. Прозорість і передбачуваність процедур, а також процедурні (формальні) гарантії, які надаються громадянам у їхніх взаєминах з державними органами, є

основними складовими принципу верховенства права [69, с. 3].

Адміністративна процедура відіграє важливу роль у системі захисту прав громадян, забезпечуючи прозорість, передбачуваність і законність дій суб'єктів публічної адміністрації. На прикладі Полтавської районної військової адміністрації (РВА) можна побачити, як адміністративні процедури забезпечують баланс між ефективністю управління та дотриманням прав громадян. Полтавська РВА у своїй діяльності керується нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», що визначає порядок прийняття адміністративних актів, які мають зовнішні юридичні наслідки та впливають на права, обов'язки чи інтереси фізичних і юридичних осіб.

Розгляд індивідуальних справ, наприклад, у сфері земельних відносин, реалізується через видання адміністративних актів (розпоряджень), які базуються на суворому дотриманні адміністративно-процесуальних норм. Серед найбільш поширених розпоряджень РВА – надання дозволу на розробку проєктів землеустрою, затвердження технічної документації та зміна цільового призначення земельних ділянок. У сфері сімейного права служба у справах дітей здійснює діяльність, спрямовану на захист прав дітей, шляхом підготовки розпоряджень про створення прийомних сімей, встановлення опіки та інші дії, що впливають на інтереси малолітніх осіб.

У системі надання адміністративних послуг Полтавська РВА дотримується вимог чинного законодавства, зокрема нормативно-правових актів, які регламентують державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно. Робота державного реєстратора демонструє значну кількість виконаних дій, пов'язаних із реєстрацією майнових прав, що свідчить про значний попит на ці послуги серед громадян.

Звернення громадян є важливим елементом у взаємодії адміністрації з громадськістю. На основі аналізу звернень встановлено, що найбільша частка питань стосується соціального захисту, транспорту, забезпечення законності та правопорядку. Для забезпечення прозорості та ефективності розгляду звернень створено необхідні механізми: роботу «гарячих ліній», телефонів «довіри»,

особистий прийом громадян, систематичний моніторинг і контроль за дотриманням термінів розгляду.

Отже, адміністративна процедура є основним інструментом забезпечення прав громадян у діяльності Полтавської РВА. Чітке дотримання законодавчих норм, прозорість і формалізованість процедур гарантують захист прав громадян та забезпечують ефективне функціонування органу публічної адміністрації. Це підтверджує, що законність і ефективність є взаємодоповнюючими категоріями, які забезпечують верховенство права та стабільність у суспільстві.

## **РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

### **3.1 Кращі практики захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в окремих зарубіжних країнах та їх імплементація в Україні**

Захист прав громадян є однією з основних функцій публічної адміністрації в будь-якій демократичній державі. У багатьох країнах світу вже сформовані ефективні механізми та інструменти для забезпечення прав людини в контексті взаємодії з органами державної влади, які враховують вимоги сучасного суспільства щодо прозорості, підзвітності та справедливості. Аналіз кращих практик захисту прав громадян у зарубіжних країнах дозволяє виявити ефективні моделі та підходи, які можуть бути успішно адаптовані і впроваджені в Україні.

Обрання Україною європейського вектору розвитку вимагає суттєвих змін у підходах до захисту прав громадян з боку суб'єктів публічної адміністрації та активізації зусиль, спрямованих на створення ефективних механізмів захисту. Покращення правового захисту громадян в Україні в контексті публічної адміністрації, на наш погляд, потребує вивчення та адаптації зарубіжного досвіду, що допоможе модернізувати національну нормативно-правову базу. Зокрема, важливим є дослідження підходів до трактування понять «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» в інших країнах, а також вивчення практики закріплення норм про захист прав громадян у Конституціях різних держав, а також уніфікованих законодавчих актах, що регулюють адміністративні процедури та спеціальні законодавчі акти.

Л.Д. Уайт, один із основних теоретиків і практиків публічного адміністрування, зазначав, що публічне адміністрування охоплює всі дії, спрямовані на реалізацію або забезпечення виконання публічної політики. Згідно з його думкою, а також думкою американського політолога М. Дімока, публічне адміністрування є комплексним поняттям, яке включає в себе кілька видів

діяльності: управлінську, діловодну, технічну та керівну. Крім того, воно охоплює працівників усіх рівнів, що є основою для цілісного підходу [79].

З іншого боку, американські вчені з публічного адміністрування, зокрема Герберт Саймон, Дональд Смітбург, Віктор Томпсон і Лютер Гулік, стверджували, що публічне адміністрування обмежується лише управлінською діяльністю і не охоплює такі складові, як діловодство, технічні чи керівні функції (управлінський підхід) [74, с. 6]. Вони визначали публічне адміністрування як діяльність органів виконавчої влади на національному, державному рівнях, а також місцевого самоврядування, урядових корпорацій та інших установ, які виконують спеціальні функції. Водночас органи судової та законодавчої влади не входять до цього поняття в контексті урядових і неурядових адміністрацій.

Британські вчені, серед яких Брайан Чапман, Едвард Пейдж та Фредерік Мошер, висловлювали точку зору, що публічне адміністрування є реалізацією урядової політики. Вони вважали, що публічне адміністрування включає не тільки виконання політики, але й має певну відповідальність за формулювання політики та урядових планів. Це охоплює діяльність з планування, організації, управління, координації та контролю за роботою урядових органів [71].

У енциклопедії «Британніка» зазначено, що в більшості країн світу робота в публічній адміністрації є окремою професією. Працівників таких органів зазвичай називають публічними службовцями. Вони відрізняються від інших державних службовців, таких як військові, судді чи поліція, що також надають послуги від імені держави. У багатьох країнах існує різниця між особами, які працюють в місцевій публічній службі, і тими, хто виконує дипломатичні обов'язки за кордоном. Публічний службовець, таким чином, є особою, безпосередньо залученою до управління внутрішніми державними справами, при цьому його роль не є політичною, міністерською, військовою чи поліцейською [71].

Підсумовуючи підходи американських і британських дослідників, можна зробити висновок, що публічне адміністрування для них є діяльністю публічної адміністрації, тобто органів, наділених публічною владою, зокрема урядів, які

реалізують публічну політику для досягнення суспільного інтересу. При цьому суть публічного адміністрування розкривається через характер діяльності публічної адміністрації, а не через систему органів, які здійснюють цю діяльність.

В Європейському Союзі термін «публічна адміністрація» є широко використовуваним, і, як зазначає А. А. Пухтецька, він виник і отримав поширене застосування в адміністративному праві європейських країн, де його трактують як сукупність органів, установ і організацій, що здійснюють адміністративні функції, а також як адміністративну діяльність, яка реалізується в інтересах суспільства, і сферу управління публічним сектором [57, с. 158]. Н.А Гнидюк зазначає, що в законодавстві країн ЄС термін «публічна адміністрація» вживається в двох значеннях: вузькому та широкому. У вузькому розумінні під публічною адміністрацією розуміють органи публічної влади, такі як регіональні, місцеві органи, «центральні уряди» та «публічну службу» [14, с. 74]. У широкому сенсі, під публічною адміністрацією маються на увазі не лише органи публічної влади, а й інші інституції, діяльність яких регулюється публічним правом або діями держав-членів, а також органи, наділені суверенними повноваженнями, які не є частиною адміністративного апарату, але їх структура і завдання визначені в законодавстві [14, с. 75]. Отже, в європейському праві публічна адміністрація в вузькому розумінні є системою органів публічної влади, а в широкому — також охоплює органи, які виконують делеговані функції.

Т.О. Білозерська вважає, що європейський досвід дозволяє визначити поняття «публічна адміністрація» як систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, яким передані частини повноважень від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, що виконують публічно-управлінські функції. Це сукупність організаційних дій, що здійснюються у межах, визначених законом, для досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав і свобод людини [11, с. 12].

Таким чином, порівнюючи підходи до терміну «public administration»

(який можна перекласти як публічне адміністрування або публічна адміністрація), можна відзначити два основні підходи, що залежать від правових сімей: англо-американської та романо-германської (континентальної). Як було зазначено, в англо-американській правовій системі «public administration» розглядається через діяльність суб'єктів публічної адміністрації, тобто через функціональний підхід, з акцентом на виконання конкретних функцій. Водночас в континентальній правовій системі «public administration» часто аналізується через інституції, тобто через органи, установи та посадових осіб, що забезпечують реалізацію публічної політики в інтересах суспільства, що відображає інституційний підхідність.

Взаємини між суб'єктами публічної адміністрації та громадянами, що виникають під час розгляду й вирішення індивідуальних справ, потребують чіткої правової регламентації на рівні законодавства. У багатьох зарубіжних країнах основи такої регламентації закладені в конституційних положеннях (наприклад, у Німеччині, Латвії, Польщі, Грузії тощо).

28 червня 1992 року в Естонії була прийнята Конституція, яка містить статті, що забезпечують захист прав громадян у взаємодії з публічною адміністрацією [77]:

– Обмеження прав і свобод можливе лише відповідно до Конституції, якщо такі обмеження необхідні в демократичному суспільстві й не спотворюють суті прав і свобод (ст. 11).

– Захист від свавілля державної влади гарантується законом (ст. 13).

– Обов'язок влади забезпечувати права і свободи людини закріплено за законодавчою, виконавчою, судовою владою та органами місцевого самоврядування (ст. 14).

– Доступ до інформації: кожен громадянин Естонії має право отримувати інформацію про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, окрім інформації, розголошення якої заборонено законом, а також знайомитися з даними про себе, які зберігаються в цих органах (ст. 44).

– Право на звернення до державних органів із листами та петиціями

закріплено в ст. 46 [77].

Порівняння Конституції Естонії з Конституцією України свідчить про схожість підходів до врегулювання таких взаємин:

– Стаття 14 Конституції Естонії аналогічна статті 3 Конституції України, де проголошено, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

– Стаття 11 Конституції Естонії частково перегукується зі статтею 64 Конституції України, що обмежує права та свободи людини лише у випадках, передбачених Конституцією України.

– Стаття 44 Конституції Естонії подібна до статті 32 Конституції України, яка гарантує громадянам право знайомитися з інформацією про себе. Проте в Україні відсутній прямий обов'язок державних органів надавати інформацію про свою діяльність.

– Стаття 46 Конституції Естонії відповідає статті 40 Конституції України, яка передбачає право кожного звертатися до органів влади із запитом.

Таке співставлення демонструє спільні принципи у забезпеченні прав громадян обома державами, хоча є й певні розбіжності в деталях регулювання.

Захист прав і свобод людини є основною метою діяльності держави, що підтверджується і в Конституції Грузії, ухваленій 24 серпня 1995 року. Основні положення, які це закріплюють, включають:

– Визнання прав і свобод як найвищих цінностей: держава визнає і захищає загальновизнані права і свободи людини як невід'ємні й вищі цінності. Народ і держава обмежені цими правами, які мають силу безпосередньо діючого права. Конституція не виключає інших загальновизнаних прав і свобод, що впливають із її принципів, навіть якщо вони не зазначені прямо. Державна влада здійснюється виключно в рамках Конституції та закону (ст. 4).

– Право на справедливий розгляд: кожен має право на неупереджений розгляд своєї справи адміністративним органом у розумні строки. Громадяни мають право отримувати доступ до інформації або документів, що їх стосуються, у державних установах, за винятком випадків, коли такі дані становлять

комерційну, професійну або державну таємницю, чи розкриття інформації може зашкодити національній або громадській безпеці, судочинству чи іншим інтересам, визначеним законом. Інформація особистого характеру (наприклад, про здоров'я чи фінанси) може бути доступна лише за згодою особи або у випадках, передбачених законом, з метою захисту суспільних інтересів, прав інших осіб чи національної безпеки. У разі незаконно завданої шкоди громадяни мають право на її повне відшкодування за рахунок коштів держави, автономій або місцевих органів самоврядування (ст. 18).

– Пропорційність обмежень прав: обмеження фундаментальних прав людини повинно відповідати законній меті, яку воно прагне досягти (ст. 34) [70].

Ці положення підкреслюють важливість захисту прав громадян і забезпечення їх пріоритету у системі державного управління.

Порівнюючи Конституцію України з Основними Законами Естонії та Грузії щодо гарантій захисту прав громадян, можна відзначити схожість підходів у правовому регулюванні. Усі три держави визнають і захищають права громадян через свої державні органи, передбачаючи можливість їх обмеження лише у виключних випадках. Також громадянам надається право доступу до інформації, розпорядником якої є органи публічної адміністрації, за винятком даних, доступ до яких обмежено законодавством.

Водночас Конституції європейських країн пропонують ширші можливості для реалізації цього права. Зокрема, Конституція Естонії закріплює обов'язок органів публічної адміністрації та їх посадових осіб надавати будь-якому громадянину інформацію про свою діяльність на його запит. Також як у Конституції Естонії, так і у Конституції Грузії детально визначені винятки, за яких право громадян на доступ до інформації може бути обмежене. Це створює більш чіткі рамки для врегулювання таких питань у порівнянні з Конституцією України.

Норми, закріплені в Конституціях, становлять основу для регулювання адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, і в більшості європейських країн (Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, Німеччина,

Данія, Італія, Нідерланди, Естонія, Латвія тощо) вони деталізуються через уніфіковані нормативно-правові акти, такі як кодекси або закони про адміністративну процедуру [38, с. 118].

Так, на відміну від України, питання адміністративної процедури та адміністративного оскарження в Естонії врегульовані окремим Законом «Про адміністративну процедуру», прийнятим Рійгікогу (парламентом Естонії) 6 червня 2001 року [68]. В Нідерландах порядок видачі індивідуальних адміністративних актів регулюється Актом загального адміністративного права від 4 червня 1992 року. У Грузії питання адміністративної процедури врегульовано єдиним нормативно-правовим актом — «Загальним адміністративним кодексом Грузії», прийнятим 25 червня 1999 року [73].

У кожному з цих актів для позначення суб'єкта адміністративної процедури, який наділений публічною владою, використовується термін «адміністративний орган».

Зокрема, в Акті загального адміністративного права Нідерландів під адміністративним органом розуміється юридична особа, створена відповідно до публічного права, або будь-яка інша особа чи організація, наділені публічною владою [73].

У Законі Естонії «Про адміністративну процедуру» адміністративним органом є агентство, орган або посадова особа, уповноважені виконувати обов'язки публічної адміністрації згідно із законом або публічно-правовим договором. В Загальному адміністративному кодексі Грузії адміністративний орган позначає всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи публічного права, а також будь-яку іншу особу, яка здійснює повноваження публічної влади, делеговані відповідно до законодавства Грузії [73].

Загалом, ці визначення адміністративного органу мають спільну характеристику: законодавці зарубіжних країн не акцентують увагу на вичерпному переліку таких органів. В усіх нормативно-правових актах підкреслюється, що адміністративним органом може бути будь-яка установа,

організація чи особа, що виконує функції публічної влади з метою реалізації публічного інтересу.

В українському законодавстві поняття «адміністративний орган» включає: 1) центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також підприємства, установи та організації, які відповідно до актів законодавства надають адміністративні послуги, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27 січня 2010 року № 66 [44]; 2) державні підприємства, установи чи організації, які надають адміністративні послуги в межах делегованих уповноваженим органом управління повноважень, відповідно до Наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги «Видача протоколів випробувань насіння і садивного матеріалу квітково-декоративних культур» від 27 серпня 2007 року № 130 [46].

Наказі Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» від 12.07.2007 р. № 219, який втратив чинність у 2013 році, давалося таке визначення «адміністративного органу»: це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа чи організація, яка відповідно до законодавства надає адміністративні послуги [45].

З аналізу визначень, запропонованих українським законодавством, можна зробити висновок, що законодавець асоціює поняття «адміністративний орган» виключно з наданням адміністративних послуг. Однак, на нашу думку, слід розглядати це поняття як синонім терміну «суб'єкт публічної адміністрації», який охоплює систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що виконують делеговані функції від виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а також посадових осіб, які здійснюють адміністративну діяльність в інтересах суспільства для реалізації державної політики, спрямованої на захист та забезпечення прав громадян. У подальшому тексті ці поняття використовуватимуться саме у такому значенні.

Раніше ми звертали увагу на те, що адміністративна процедура базується на певних принципах. Їх можна умовно розділити за критерієм спрямованості на забезпечення прав громадян суб'єктами публічної адміністрації на загальні та спеціальні принципи адміністративної процедури.

Вивчення положень Адміністративно-процедурного закону (АЗАП) Нідерландів дозволяє виокремити кілька основоположних правових принципів, які визначають порядок прийняття та видачі індивідуальних адміністративних актів адміністративними органами:

Принцип неупередженості адміністративного органу, закріплений у статті 2:4 АЗАП Нідерландів, вимагає, щоб адміністративний орган діяв об'єктивно і без упередженого ставлення [73].

Принцип конфіденційності інформації. Відповідно до статті 2:5 АЗАП Нідерландів, особи, які беруть участь у виконанні завдань адміністративного органу, зобов'язані зберігати в таємниці інформацію, отриману в рамках своїх службових обов'язків. Розголошення можливо лише у випадках, прямо передбачених законодавством, або якщо це є необхідним для виконання їхніх функцій [73].

Право бути вислуханим. Це право має специфічний обсяг залежно від стадії адміністративної процедури. Як передбачено статтями 4:7 і 4:8 АЗАП Нідерландів, зацікавлена сторона отримує можливість бути вислуханою у двох основних ситуаціях:

- якщо адміністративний орган повністю або частково відмовляє у задоволенні її заявки на прийняття індивідуального рішення;
- якщо ухвалюване адміністративним органом рішення відрізняється від того, яке просила зацікавлена сторона [73].

Водночас, адміністративний орган може встановлювати певні обмеження на реалізацію цього права у випадках, передбачених АЗАП Нідерландів. Таким чином, на етапі ухвалення індивідуальних рішень обов'язок адміністративного органу вислухати громадян має обмежений характер. Основна мета реалізації цього принципу на даному етапі полягає не стільки в захисті інтересів

зацікавленої особи, скільки у забезпеченні виконання принципів належного урядування.

Більш розширені можливості для реалізації права бути вислуханим надаються на етапі оскарження адміністративного рішення. Зокрема, у главі 7 АЗАП Нідерландів закріплено, що перед ухваленням рішення за результатами розгляду заперечення адміністративний орган зобов'язаний забезпечити зацікавленій стороні право на висловлення своєї позиції (стаття 7:2 АЗАП Нідерландів) [73].

Процедура подачі заперечення покликана виправляти помилки, допущені адміністративним органом на першому етапі розгляду справи. Саме тому процес оскарження має забезпечити, щоб адміністративний орган уважно вислухав зацікавлену особу. Основна мета цього етапу – захистити права та інтереси сторін.

– Право на представництво закріплене у статті 2:1 Загального адміністративного закону Нідерландів (АЗАП) [73].

– Обов'язок ухвалювати рішення у розумний строк. Право громадянина на своєчасний розгляд його заяви та ухвалення рішення вважається загальновизнаним. В АЗАП Нідерландів передбачено деталізовану систему часових рамок для ухвалення рішень адміністративними органами, включаючи винятки з цих строків (статті 4:13–4:15 АЗАП Нідерландів). Відповідно до статті 4:13 цього закону, рішення має бути ухвалене у строки, встановлені законодавством, або, якщо такі строки відсутні, упродовж розумного періоду часу після отримання заяви. Максимальна тривалість розумного строку визначена як вісім тижнів з моменту отримання заяви [73]. Розділ 4.1.3.2 глави 4 АЗАП Нідерландів передбачає відповідальність адміністративних органів за порушення строків ухвалення індивідуальних адміністративних актів.

– Обґрунтування рішень. Надання мотивів адміністративними органами щодо ухвалених рішень дає змогу громадянам та зацікавленим сторонам зрозуміти причини, що стали підставою для прийняття таких рішень. Крім того, це допомагає підготуватися до захисту своїх прав та інтересів у разі

їх порушення, зокрема шляхом оскарження.

– Право на оскарження рішень адміністративного органу. Глави 6, 7 і 8 АЗАП Нідерландів регулюють процедури захисту прав громадян, включаючи оскарження рішень адміністративних органів. Це можна зробити в адміністративному позасудовому порядку або через суд. Спочатку подається заперечення до адміністративного органу, який ухвалив оскаржуване рішення. Якщо рішення за результатами розгляду заперечення не задовольняє заявника, він може подати адміністративну апеляцію до вищого органу. У разі, якщо заявник залишається незадоволеним і після апеляції, він має право звернутися до суду для подальшого розгляду [73].

Закон Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру» ґрунтується на низці принципів, які пронизують його зміст. Основний із них – захист прав людини, що впливає із положень Конституції Республіки Естонія. Відповідно до статті 1 цього закону, його метою є гарантування прав громадян шляхом уніфікації адміністративної процедури, яка забезпечує можливість участі осіб у ній, а також дозволяє здійснювати судовий контроль [73].

У статті 3, частині 1 Закону Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру» чітко зазначено, що обмеження основних прав, свобод і інших суб'єктивних прав осіб можливе лише на підставі чинного законодавства [73]. Це означає, що адміністративні дії повинні не тільки формально, але й сутнісно відповідати законодавчим нормам. Отже, принцип законності є одним із ключових у цьому законі.

Цей принцип відображений у багатьох положеннях закону, зокрема у статті 4, яка регулює право адміністративних органів на розсуд. Відповідно до частини 2 цієї статті, реалізація права на розсуд має здійснюватися у межах наданих повноважень, відповідно до цілей закону та загальних принципів права з урахуванням конкретних обставин і законних інтересів [73]. Надання органам публічної адміністрації дискреційних повноважень створює потенційну загрозу для прав громадян, тому необхідно законодавчо визначати рамки таких повноважень.

Стаття 54 Закону описує вимоги до законності адміністративних актів. Адміністративний акт вважається законним, якщо він виданий уповноваженим органом у відповідності до чинного законодавства [73]. Таким чином, принцип законності пронизує усі аспекти адміністративної процедури. У дисертаційному дослідженні також зазначалося про доцільність розгляду концепції «зв'язаності публічної адміністрації правовим законом», що означає обов'язок адміністративних органів діяти виключно в межах правових норм і повноважень.

Ще одним важливим принципом є гласність, у поєднанні з принципом захисту персональних даних (стаття 7). Адміністративні органи зобов'язані надавати громадськості доступ до важливої інформації, що стосується адміністративних проваджень, через свої офіційні приміщення або веб-сайти. Однак вони також несуть відповідальність за збереження державної, комерційної таємниці, конфіденційності інформації, отриманої від інших держав, та внутрішньої службової інформації [73]. Забезпечення захисту персональних даних визначено як обов'язковий елемент діяльності суб'єктів публічної адміністрації, попри загальну публічність адміністративних процедур.

Зазначені принципи є основоположними для адміністративної діяльності, адже їхня реалізація спрямована на захист прав громадян у взаємодії з публічною адміністрацією.

Закон Республіки Естонії «Про адміністративну процедуру» базується на низці ключових принципів, основоположним серед яких є захист прав людини. Цей принцип впливає зі змісту відповідних статей Конституції Естонії. Як зазначено у статті 1 цього закону, його метою є гарантування дотримання прав громадян через впровадження уніфікованої адміністративної процедури, що дозволяє особам брати в ній участь та забезпечує можливість судового контролю [73]. Також частина 1 статті 3 Закону закріплює, що обмеження основних прав, свобод та інших суб'єктивних прав особи можливе виключно на підставі закону [73]. Таким чином, адміністративна діяльність зобов'язана не лише формально, а й за своєю суттю відповідати правовим нормам. Це підкреслює значення принципу законності.

Принцип законності набуває вираження і через інші положення закону. Зокрема, стаття 4 закріплює право адміністративних органів на розсуд, яке має як внутрішні, так і зовнішні обмеження [73]. Відповідно до частини 2 статті 4, реалізація дискреційних повноважень повинна здійснюватися в межах, визначених метою, загальними принципами права, а також з урахуванням обставин і законних інтересів [73]. Однак, право на розсуд несе певні ризики для прав людини, оскільки адміністративному органу надається можливість самостійно обирати рішення або діяти на власний розсуд. Тому важливо чітко визначати межі такої діяльності на законодавчому рівні.

Стаття 54 Закону визначає вимоги до законного адміністративного акту. Такий акт вважається законним, якщо його видано компетентним органом і у відповідності до чинного законодавства [73].

Законність також є основою для багатьох інших положень закону. У дисертаційному дослідженні, розглядаючи цей принцип, наголошується на необхідності дотримання концепції «зв'язаності публічної адміністрації правовим законом». Це означає, що адміністративні органи повинні діяти виключно на основі правового закону та в межах своїх повноважень, визначених законодавством.

Окрім принципу законності, важливе значення мають принципи гласності та захисту персональних даних. Відповідно до статті 7, адміністративні органи зобов'язані надавати доступ до важливої інформації, яка стосується адміністративного провадження, як у своїх приміщеннях, так і через офіційні вебсайти, якщо вони існують. Водночас, органи публічної адміністрації зобов'язані забезпечувати збереження державної та комерційної таємниці, конфіденційності даних, отриманих від іноземних держав, а також інформації для внутрішнього використання [73]. Захист персональних даних є невід'ємною частиною діяльності публічної адміністрації, навіть за умов публічного характеру адміністративного провадження.

Таким чином, зазначені принципи формують основу діяльності адміністративних органів, спрямовану на захист прав громадян у процесі

публічного управління.

Принципи адміністративної процедури, встановлені Законом Республіки Естонія «Про адміністративну процедуру», знайшли своє місце в I та II розділах нашого дисертаційного дослідження. У ході аналізу було запропоновано виділити організаційні принципи, що регламентують діяльність публічної адміністрації. Серед них особливу увагу приділено таким принципам, як захист персональних даних, право громадянина бути вислуханим, а також принцип оскарження. Зазначені принципи пізніше були віднесені до категорії спеціальних принципів адміністративної процедури, основне завдання яких полягає у забезпеченні ефективного захисту прав громадян у взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації.

У Законі про адміністративну процедуру також чітко окреслено принципи, які, на нашу думку, доцільно поділити на загальні та спеціальні. Їх застосування спрямоване на захист прав громадян, які вступають у правовідносини з публічними органами влади.

Основними принципами адміністративної процедури є:

– Рівність перед законом: усі громадяни мають однакові права перед законом та адміністративними органами. Відмінності у рішеннях щодо осіб за ідентичних обставин є недопустимими, окрім випадків, передбачених законодавством (ст. 4) [72].

– Діяльність на основі закону: відповідно до ст. 5 [72], адміністративні органи зобов'язані суворо дотримуватись законності у своїй роботі. Це сприяє посиленню захисту прав громадян у їх взаєминах із цими органами.

– Право на розсуд: якщо адміністративний орган наділено дискреційними повноваженнями, він має діяти у межах, встановлених законодавством, і виключно з метою, для якої ці повноваження були надані (ст. 6) [72]. Цей принцип обмежує дискрецію органів, що є проявом законності.

– Неупередженість у вирішенні справ: важливо забезпечувати об'єктивний та справедливий підхід до розгляду кожної справи (ст. 8) [72].

– Право на звернення до адміністративного органу: громадяни мають

законне право подавати звернення до адміністративних органів для захисту своїх прав та інтересів (ст. 12) [72].

- Гласність: адміністративний процес повинен бути прозорим і відкритим для контролю.

- Збереження конфіденційності: посадові особи, що беруть участь у адміністративному провадженні, зобов'язані забезпечувати нерозголошення секретної інформації, отриманої чи створеної у ході роботи, і не використовувати її у власних цілях (ст. 11) [72].

Дотримання цих принципів спрямоване на забезпечення законності, справедливості та ефективності адміністративного провадження.

На нашу думку, до списку специфічних принципів адміністративної процедури, покликаних захищати права громадян у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, варто включити такі принципи, закріплені в Законі про адміністративну процедуру (ЗАКГ):

- Принцип пропорційності між публічними та приватними інтересами: здійснюючи дискреційні повноваження, адміністративний орган не має права ухвалювати рішення, якщо завдана шкода правам або інтересам особи значно переважає благо, яке має бути досягнуте внаслідок цього акту (ст. 7) [72].

- Право зацікавленої сторони висловити свою позицію: громадянин, залучений до адміністративної процедури, має можливість надати свої зауваження чи міркування щодо розгляду справи (ст. 13) [72].

- Право на отримання роз'яснень: адміністративний орган зобов'язаний надати зацікавленій стороні роз'яснення щодо її прав і обов'язків, ознайомити її з процесом розгляду заяви, термінами провадження, а також з вимогами до поданих заяв або скарг. Крім того, орган має вказати на можливі помилки, допущені у зверненні (ст. 85) [72].

- Право на представництво: зацікавлена сторона може реалізувати свої права через представника (ст. 86) [72].

- Право на ознайомлення з матеріалами провадження: особа, яка бере участь в адміністративному провадженні, має доступ до матеріалів справи, за

винятком внутрішніх документів, що стосуються підготовки індивідуального адміністративного акту. У випадках, передбачених законодавством, суд може дозволити ознайомлення з конфіденційними документами, якщо інтерес громадянина переважає інтерес їх збереження (ст. 99) [72].

– Право на оскарження адміністративних рішень та дій органу: зацікавлена сторона має можливість оскаржити адміністративний акт або дії органу, не пов'язані з ухваленням такого акту, у порядку, визначеному законом (ст. 177) [72]. Згідно зі ст. 178 ЗАКГ, якщо інше не передбачено чинними нормативними актами, скарга розглядається тим органом, який ухвалив адміністративне рішення. Якщо в органі існує структура чи посадова особа, якій підпорядковується посадовець, що ухвалив рішення, скарга передається на їх розгляд [72].

Такий підхід до регулювання адміністративних процедур сприяє забезпеченню справедливості, прозорості та захисту прав громадян.

Порівнюючи принципи адміністративної процедури, визначені Законом України "Про адміністративні процедури" (ЗАКГ), із принципами, закріпленими у Законі Республіки Естонії «Про адміністративну процедуру», можна стверджувати про схожість їхнього змісту. У своїй дисертації дослідник поділив ці принципи на дві категорії: загальні та спеціальні, враховуючи їхню спрямованість на забезпечення прав громадян у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

До загальних принципів адміністративної процедури обидва закони відносять: законність, право на розсуд, гласність, а також захист персональних даних. До спеціальних принципів входять: принцип пропорційності, право бути вислуханим, право на отримання роз'яснень, право на ознайомлення з документами, право на представництво і право на оскарження адміністративних актів, дій чи бездіяльності органів влади.

Порівнюючи ці принципи з положеннями, зафіксованими у «Загальному адміністративному законі» Нідерландів (АЗАП), можна помітити спільні риси, а також відмінності. Усі розглянуті закони закріплюють такі основні принципи, як:

право на представництво, право бути вислуханим (яке може бути обмежене суб'єктами адміністрації відповідно до закону), принцип неупередженості адміністративного органу, принцип конфіденційності та принцип оскаржуваності.

Щодо принципу оскаржуваності, існують важливі відмінності. Наприклад, у законах Естонії та Грузії можна оскаржити не лише адміністративні акти, а й дії чи бездіяльність органів адміністрації. Водночас у Нідерландах право на адміністративне оскарження поширюється виключно на індивідуальні адміністративні акти, що, на нашу думку, не повністю забезпечує ефективний захист прав громадян. Серед позитивних аспектів АЗАП Нідерландів варто відзначити обов'язок адміністративних органів надавати мотивування своїх рішень, а також приймати рішення у встановлені розумні строки.

Систематизуючи адміністративно-процедурне законодавство, Нідерланди забезпечили дві ключові гарантії:

- Забезпечення належної та законної роботи адміністративних органів.
- Гарантію дотримання прав громадян під час прийняття адміністративних рішень чи застосування заходів впливу.

Особливістю нормативної бази Нідерландів є існування уніфікованого закону (АЗАП) у поєднанні з численними спеціальними нормами, що регулюють конкретні сфери, такі як соціальне забезпечення, імміграція чи екологія. АЗАП Нідерландів визначає загальні принципи та норми, які можуть доповнюватися чи змінюватися у спеціальному законодавстві. Наприклад, згідно з АЗАП, адміністративні повноваження не можуть використовуватися з іншою метою, ніж визначено законом (ст. 3:3). Ця норма є обов'язковою для всіх і не допускає жодних виключень [78].

Деякі положення АЗАП Нідерландів розглядаються як рекомендаційні. Наприклад, ст. 4:1 передбачає подання заяви на адміністративне рішення у письмовій формі, але дозволяє винятки, якщо це передбачено законом. Також окремі норми закону, такі як строки прийняття рішень (ст. 4:13), відсилають до

спеціального законодавства [73]. У разі відсутності конкретних строків у таких актах застосовується «розумний строк», що зазвичай не перевищує восьми тижнів.

Таким чином, система адміністративного права Нідерландів забезпечує як загальні норми, так і можливість їх адаптації до специфіки окремих сфер права, зберігаючи баланс між уніфікацією та гнучкістю.

Законодавство Нідерландів у сфері адміністративних процедур відзначається високим рівнем гнучкості та адаптивності нормативно-правової бази. У країні діє загальний кодифікований акт – АЗАП Нідерландів, який охоплює всі адміністративні акти й діяльність адміністративних органів. Разом із цим дозволено впровадження спеціалізованих законодавчих актів, що регулюють порядок адміністративних процедур у конкретних сферах. Вважається, що кодифікація сприяла підвищенню цілісності та узгодженості правового регулювання адміністративної діяльності.

Якщо ж спеціальні акти для окремих галузей не були прийняті або не передбачають винятків із положень АЗАП Нідерландів, застосовуються уніфіковані правила. До таких правил відносяться загальні принципи адміністративних процедур, строки розгляду заяв, порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів тощо. Завдяки цій стандартизації було значно покращено рівень правового регулювання адміністративних процесів у країні.

Дослідник раніше висловлювався на користь моделі, яка передбачає систематизацію адміністративно-процедурного законодавства через прийняття єдиного нормативного акту – закону про адміністративні процедури, – із можливістю одночасного застосування спеціального законодавства. Такий підхід враховує, що адміністративно-процедурна діяльність у різних сферах має свої особливості, які складно врахувати в межах одного загального закону.

Дослідження законодавчого досвіду інших країн щодо правового регулювання захисту прав громадян у взаєминах із суб'єктами публічної адміністрації дозволяє зробити низку висновків щодо адаптації цього досвіду до

національної правової системи.

Запровадження єдиного закону про адміністративну процедуру. Практика таких держав, як Нідерланди, Естонія та Грузія, свідчить про доцільність ухвалення комплексного нормативного документа, спрямованого на впорядкування правовідносин між громадянами та органами публічної адміністрації. Основною метою такого акта є забезпечення прозорого, доступного та ефективного механізму вирішення адміністративних справ, що гарантує захист прав громадян. У законі слід визначити основні принципи адміністративної процедури, встановити чіткі строки та порядок прийняття адміністративних актів, їх виконання, а також передбачити можливість адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів. Такий підхід сприятиме підвищенню рівня правової захищеності громадян та ефективності державного управління.

Прийняття спеціального закону про відповідальність суб'єктів публічної адміністрації. Досвід Естонії демонструє переваги ухвалення окремого нормативного акта, який регулює відповідальність адміністративних органів за неправомірні дії, бездіяльність або прийняття незаконних рішень. У цьому законі має бути закріплене право громадян на компенсацію матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок таких порушень, із можливістю реалізації цього права як у позасудовому, так і в судовому порядкух.

Важливо зазначити, що механічне копіювання іноземного законодавства є недоцільним. Нормативні акти, ефективні в одній країні, можуть виявитися непридатними для іншої через історичні, економічні та культурні особливості. Натомість доцільно зосереджуватись на адаптації концептуальних ідей та рішень, враховуючи специфіку національного середовища.

### **3.2 Удосконалення організаційного та правового захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації в Україні**

Забезпечення прав і свобод людини є одним із ключових пріоритетів сучасної держави. У контексті розбудови демократичних інститутів в Україні

особливе значення набуває ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які відіграють вирішальну роль у гарантуванні та захисті прав громадян. Публічна адміністрація, як частина механізму державного управління, повинна функціонувати на засадах прозорості, законності, підзвітності та відповідності сучасним стандартам.

На сьогодні, процес удосконалення організаційно-правових механізмів захисту прав громадян в Україні є не лише актуальним, а й необхідним, зважаючи на динамічний розвиток суспільства, реформування адміністративно-правової системи та інтеграцію держави до європейського правового простору. Однак існують значні виклики, зокрема недостатність інституційної спроможності, прогалини у правовому регулюванні та низький рівень довіри громадян до органів влади.

Рівень захисту прав громадян з боку органів публічної адміністрації тісно пов'язаний із якістю організаційного та правового регулювання в країні. Чим детальніше й чіткіше розроблене законодавство, яке визначає відносини між громадянами та органами публічної влади, а також чим більш впорядкованою є система цих органів, тим менше ризику виникнення порушень прав громадян.

Незважаючи на значний обсяг нормативно-правових актів, які регулюють взаємовідносини між громадянами та суб'єктами публічної адміністрації, правове поле у цій сфері потребує подальшого вдосконалення. Це необхідно для підвищення ефективності механізмів захисту прав громадян.

Одним із ключових аспектів, на який варто звернути увагу, є відсутність у законодавстві України терміна «публічна адміністрація». Натомість у нормативних актах використовуються поняття, такі як «органи виконавчої влади та місцевого самоврядування» або «суб'єкт владних повноважень». Однак ці терміни не є тотожними поняттю «суб'єкт публічної адміністрації». Як свідчать проведені дослідження, до суб'єктів публічної адміністрації можуть належати не лише органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування, але й будь-яка юридична особа, наділена публічними повноваженнями.

Йдеться не про просту зміну термінології чи розширення переліку

суб'єктів, що мають публічні функції, а про необхідність впровадження якісно нових підходів у взаєминах між громадянами та вказаними суб'єктами. Такі взаємини мають ґрунтуватися на принципах соціального партнерства [11, с.32], а не на управлінській моделі. Адже в рамках традиційної управлінської системи важко забезпечити реальний захист прав громадян, оскільки домінуючими залишаються відносини підпорядкування та контролю.

У зазначених правовідносинах необхідно уникнути простого виключення управлінського елементу. Йдеться про уточнення ролі управлінської складової в рамках адміністративно-правової доктрини шляхом заміни концепції "державне управління" на принцип "забезпечення пріоритету прав" приватних осіб. Ця нова категорія повинна стати ключовою та основоположною у даній доктрині [41, с.171-172].

Потрібно модернізувати взаємини між громадянами та органами публічної адміністрації. На першому етапі слід забезпечити рівність між публічною адміністрацією та громадянами. У перспективі це має привести до підпорядкування діяльності публічної адміністрації виключно інтересам громадян, що повністю відповідає положенням статті 3 Конституції України.

Органи влади повинні нести відповідальність перед громадянами за свої дії, орієнтуючись на основну мету – забезпечення та захист прав і свобод людини. Влада має створювати умови, які сприятимуть реалізації цих прав. Гуманістична спрямованість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також «людиноцентризм» повинні стати ключовими принципами їхньої роботи.

По-друге, взаємодія між громадянами та суб'єктами публічної адміністрації повинна базуватися на ключових принципах функціонування публічної адміністрації. Вони поділяються на:

– Загальні принципи діяльності публічної адміністрації: верховенство права; зв'язаність адміністрації правовими нормами; рівність та недискримінація; забезпечення законних очікувань і справедливого підходу; пріоритет прав і інтересів громадян; охорона персональних даних.

– Організаційні принципи функціонування: право бути вислуханим; право громадян отримувати інформацію; обов'язок адміністрації пояснювати підстави своїх рішень; вимога запитувати лише необхідні документи; дотримання строків розгляду справ; забезпечення права на оскарження.

Ці принципи, будучи основоположними, гарантують захист прав громадян. Вони відображають сутність взаємозв'язків між громадянами та органами публічної адміністрації.

Крім того, важливо інтегрувати в національне законодавство європейські стандарти публічного адміністрування, закріплені у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 про належне управління [75].

Хоча імплементація таких стандартів є добровільною, адже регулювання публічної адміністрації належить до компетенції кожної країни, гармонізація принципів дозволяє зближувати національні правові системи країн Європи. Це сприятиме підвищенню ефективності захисту прав громадян.

По-третє, у межах дисертаційного дослідження зроблено висновок, що захист прав громадян публічною адміністрацією значною мірою здійснюється через адміністративно-процедурну діяльність.

Адміністративні процедури відіграють важливу роль у підвищенні ефективності публічного управління, забезпечуючи чіткість виконання функцій і повноважень. Водночас їх головна мета — гарантувати громадянам послідовність у реалізації своїх прав і законних інтересів. Це також дієвий засіб запобігання свавільним чи суб'єктивним діям посадовців органів виконавчої влади [41, с.167-168].

Проте нинішній стан правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності в Україні є недостатнім для забезпечення ефективного захисту прав громадян.

Сьогодні регулювання цього питання здійснюється численними нормативно-правовими актами: кодексами, законами та підзаконними актами. Такий обсяг правових норм ускладнює їх розуміння громадянами, для яких ці акти приймаються, що створює перепони в реалізації та захисті їхніх прав. Це

знижує рівень правового захисту громадян у взаємодії з публічною адміністрацією.

З огляду на це, пропонується систематизувати адміністративно-процедурне законодавство шляхом прийняття єдиного нормативно-правового акта – Закону про адміністративну процедуру. Водночас спеціальні законодавчі акти мають бути приведені у відповідність до цього базового закону.

Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» було порушено питання необхідності розробки та введення в дію єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, який регулюватиме адміністративні процедури. У частині 2 пункту 2 розділу V цього документа визначено, що слід істотно вдосконалити законодавче забезпечення механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які можуть бути порушені органами виконавчої влади або їх посадовими особами. Таке право на захист передбачає можливість подання адміністративної скарги до вищого органу виконавчої влади чи посадової особи за принципом підлеглості. Регламентування процесу розгляду таких скарг повинно здійснюватися в межах спеціально розробленого Адміністративного процедурного кодексу України [47].

Забезпечення прав і свобод людини є основоположним завданням сучасної демократичної держави, що потребує ефективної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які відіграють ключову роль у гарантуванні та захисті цих прав. Публічна адміністрація має функціонувати на принципах прозорості, законності, підзвітності, та відповідності сучасним стандартам.

У процесі реформування адміністративно-правової системи України та інтеграції до європейського правового простору виникає необхідність удосконалення організаційно-правових механізмів захисту прав громадян. Попри значний обсяг нормативно-правових актів у цій сфері, законодавство потребує модернізації, зокрема шляхом упровадження єдиного понятійного апарату, що чітко визначає термін «публічна адміністрація» та її суб'єктів. Заміна управлінської моделі на принцип забезпечення пріоритету прав громадян

передбачає рівність між громадянами та органами публічної адміністрації, підпорядкування їх діяльності інтересам громадян, а також гуманістичну спрямованість та «людиноцентризм». Для цього необхідно забезпечити реалізацію ключових принципів функціонування публічної адміністрації, зокрема верховенства права, прозорості, справедливості та недискримінації.

Одним із важливих напрямів вдосконалення є систематизація адміністративно-процедурного законодавства шляхом ухвалення єдиного закону про адміністративну процедуру, що забезпечить прозорість, доступність і зрозумілість правового регулювання. Гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами належного управління сприятиме підвищенню рівня захисту прав громадян і зміцненню довіри до органів влади.

Таким чином, модернізація правового регулювання діяльності публічної адміністрації є важливою передумовою забезпечення прав і свобод людини та розвитку демократичного суспільства в Україні.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, спрямованого на визначення організаційно-правових засад захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. На основі проведеного дослідження сформульовано низку висновків та пропозицій:

1. Визначено етапи становлення інституту захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації: доба Гетьманської держави; період перебування України у складі Російської та Австро-Угорської імперій; доба Української Народної Республіки, Української держави, Західно-Української Народної Республіки; радянський період; незалежність України з 1991 до 2004 року; впровадження адміністративного судочинства.

2. Надано визначення публічної адміністрації. Публічна адміністрація охоплює систему виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичних осіб, яким делеговані адміністративні функції. Встановлено, що будь-який суб'єкт публічного чи приватного права, який виконує функції в інтересах суспільства, може належати до публічної адміністрації.

3. Здійснено класифікацію принципів діяльності публічної адміністрації, зокрема принципи поділено на загальні (верховенство права, рівність, недискримінація, захист персональних даних) та організаційні (право бути вислуханим, право на інформацію, обґрунтування рішень, співмірність документів, своєчасність, право на оскарження).

4. Встановлено повноваження центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямовані на практичний захист прав громадян.

5. Визначено необхідність прийняття єдиного закону про адміністративну процедуру для встановлення чітких правил взаємодії органів адміністрації з громадянами.

6. Проаналізовано законодавство Естонії, Нідерландів і Грузії у сфері адміністративних процедур. Запропоновано врахування цього досвіду для вдосконалення національного законодавства та наголошено на важливості

імплементції *acquis communautaire* до законодавства України для покращення ефективності захисту прав громадян.

Підсумовуючи, забезпечення ефективного захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації вимагає системного підходу до вдосконалення законодавства, інституційної організації та адміністративних процедур. Розроблені пропозиції й висновки спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів публічної адміністрації, що дозволить покращити правовий захист громадян, наблизити українське законодавство до європейських стандартів та сприяти побудові правової, демократичної держави.

Особливий акцент зроблено на впровадженні чітких адміністративних процедур, удосконаленні механізмів адміністративного оскарження та гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire*, що дозволить забезпечити належну правову визначеність, рівність прав і справедливість у відносинах громадян із публічною адміністрацією.

Таким чином, запропоновані рекомендації сприяють не лише зміцненню правової державності, але й підвищенню довіри громадян до державних інститутів, що є важливою умовою інтеграції України до європейської спільноти.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1 Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. Право України. 2003. № 5. С. 117-119.
- 2 Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
- 3 Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. З аред. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
- 4 Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Д. С. Грінь, 2015. Т. 1. 272 с.
- 5 Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 17 с
- 6 Афанасьєв К. К. Адміністративно-правовий захист прав громадян : навч.-метод. пос. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. 280 с.
- 7 Берестовський І. Захист прав людини і громадянина як функція української держави. Науковий вісник НАВС. 2011. № 4. С. 124–131.
- 8 Белінгіо В. О. Значення основоположних принципів адміністративної процедури для забезпечення захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2019. №1. С. 77-87.
- 9 Белінгіо В. О. Окремі питання діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сфері захисту прав громадян. Адміністративне право і процес. 2016. №3(17). С. 43-53.
- 10 Белінгіо В. Організаційно-правові засади захисту прав громадян суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Белінгіо Валерія Олександрівна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - Київ, 2020. - 258 с.
- 11 Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва

України та Європейського Союзу в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 24 с.

12 Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с.

13 Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

14 Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. Юридичний журнал «Законодавство України: науковопрактичні коментарі». 2006. № 10. С. 74–77.

15 Губерська Н. Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. Публічне право. 2015. № 1 (17). С. 48-56.

16 Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : ТД «Золота миля», 2010. 368 с.

17 Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

18 Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 20 с.

19 Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Диса плюс, 2015. 688 с.

20 Діхтієвський П. В. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності : монографія. За заг. ред. В. П. Діхтієвського. Донецьк : Ноулідж, 2009. 219 с.

21 Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська

Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким : Іст. док. Україна від 05.04.1710. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_003#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_003#Text)

22 Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні : монографія. Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту, 2007. 256 с.

23 Загальна теорія держави і права / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.

24 Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

25 Іванов В. М. Історія держави і права України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 728 с.

26 Кельман М.С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.

27 Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

28 Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 № 5403-VI : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

29 Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. Київ, 2005. С. 254–261.

30 Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 332 с.

31 Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки : від 15.05.1929 : станом на 7 трав. 2022 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29#Text>

32 Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

33 Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.) : Іст. док. Всеукр. Центр. Виконкому від 10.03.1919 : станом на 7 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>

34 Криворучко І. В. Конституційно-правові принципи адміністративної процедури в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 33-39. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016\\_02\(29\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/6.pdf)

35 Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 21 с.

36 Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради. Київ : Четверта хвиля, 2010. 284 с.

37 Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

38 Лоюк І. А. Принципи адміністративної процедури у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та їх вплив на процедури реєстрації банків в Україні. Часопис Київського університету права. 2015. № 4. С. 118-123

39 Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/358156?download=true>

40 Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації : монографія. Київ : НУБіП України, 2014 р. 355 с.

41 Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / Кол. авт.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

42 Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>

43 Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII : станом на 27 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

44 Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 27.01.2010 № 66 : станом на 8 трав. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-п#Text>

45 Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг : Постанова Пенс. фонду України від 29.11.2011 № 36-4 : станом на 16 листоп. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1473-11#Text>

46 Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги «Видача протоколів випробувань насіння і садивного матеріалу квітково-декоративних культур : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27.08.2007 р. № 130 / Верховна Рада України : офіц. Веб-ортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130662-07>

47 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

48 Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

49 Про Кабінет Міністрів України : Постанова Верхов. Ради України від 14.04.2016 № 1093-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19#Text>

50 Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

51 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997

№ 280/97-ВР : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

52 Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

53 Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>

54 Про прийняття за основу проекту Закону України про адміністративну процедуру : Постанова Верхов. Ради України від 02.09.2020 № 842-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-20#Text>

55 Про теплопостачання : Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV : станом на 30 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#Text>

56 Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

57 Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. 237 с.

58 Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.

59 Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / уклад. Н. Нижник, Л. Прокопенко. Київ : б.в., б.р. 48 с.

60 Скакун О. Ф. Теорія права і держави : Підручник. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 524 с.

61 Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2011. № 988. Вип.10. С. 149-155. (Серія «Право»). URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1770/1/Solovjova\\_1.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1770/1/Solovjova_1.pdf)

62 Соколенко О. Л. Захист прав громадян як основна функція правової держави. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 118-121.

- 63 Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
- 64 Тарахонич Т.І. Принцип рівності в системі загальних принципів права. Часопис Київського ун-ту права. 2013. № 4. С. 43–46.
- 65 Туркова О. К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.
- 66 Універсал Української Центральної Ради (IV) : Іст. док. Держ. утворень на території України (1917-1920) від 09.01.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18#Text>
- 67 Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692-698. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2013_3_114.pdf)
- 68 Administrative Procedure Act. Riigikogu, 06.06.2001. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/527032019002/consolide/current>
- 69 Administrative procedures in EU member states. Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro. 26-27 March 2009. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf>
- 70 Constitution of Georgia. Parliament of the Republic of Georgia, 24.08.1995. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>
- 71 Edward C. Page, Frederick C. Mosher, Brian Chapman. Public administration. URL: <https://www.britannica.com/topic/public-administration>
- 72 General administrative code of Georgia : Law of Georgia, 25.06.1999 № 2181. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270?publication=30>
- 73 General Administrative Law Act. 04.06.1992. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-10-01>
- 74 Laxmikanth. M. Public administration. URL: <http://surl.li/tbxqow>
- 75 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to

member states on good administration : Council of Europe, 20 June 2007. URL:  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>

76 Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities | Refworld. Refworld. URL:  
<https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/1977/en/119625>

77 The Constitution of the Republic of Estonia. Riigikogu, 28.06.1992. URL:  
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521052015001/consolide/current>

78 Tom Barkhuysen, Willemien Ouden, Ymre E. Schuurmans. The Law on Administrative Procedures in the Netherlands. URL:  
<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19406/NALL-D-12-00004.Law%20on%20admp.pdf?sequence=2>

79 What is Public Administration? - Meaning and its Definition. URL:  
<https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm>